Série A, N° 153

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES BASES DE RÈGLEMENT DES RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences Juridiques)

Présentée et soutenue
PAR

Gabriel LESAFFRE
Diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes commerciales de Paris,
Adjoint du Service civil de l'Intendance.

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants : M. Alfred BEAUCOURT, *Professeur,*
M. Claude THOMAS, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, Paris (5e)

1943

LES

BASES DE RÈGLEMENT

DES

RÉQUISITIONS MILITAIRES

SAr.

ases

Série A, N° 153

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES BASES DE RÈGLEMENT DES RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences Juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Gabriel LESAFFRE
Diplômé de l'Ecole des Hautes Etudes commerciales de Paris,
Adjoint du Service civil de l'Intendance.

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

Suffragants : M. Alfred BEAUCOURT, *Professeur,*
M. Claude THOMAS, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, Paris (5e)

1943

INTRODUCTION

Parlant de Bonaparte après Arcole et Rivoli, Stendhal a dit que le prestige et la popularité du Général étaient tels, dans les pays récemment conquis, qu'il lui fut tout pardonné, même les réquisitions de l'Armée d'Italie. Faut-il voir dans cette déclaration une boutade d'écrivain ou l'écho des sentiments populaires concernant cette institution ?

Quelle que soit la réponse convenable à cette question, il faut convenir que les réquisitions n'ont jamais joui d'un bon renom auprès des intéressés. Certes, leur annonce ne provoque plus l'effroi parmi les populations sur qui ne pèse plus la menace de se voir, sans contre-partie, dépouillées de leurs biens. Les réquisitions ont, en effet, cessé d'être la mainmise des hordes armées ou des Gouvernants sur les ressources de chacun. Elles sont devenues, à la disposition des Pouvoirs publics, un mode subsidiaire d'acquisition de la propriété, strictement réglementé et entraînant pour l'Etat l'obligation de payer une indemnité compensatrice.

La loi du 3 juillet 1877, véritable Code des réquisitions militaires, prévoit que cette indemnité doit égaler la valeur des prestations fournies ; la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation pour le temps de guerre décide qu'elle doit tenir compte de la perte effective subie par les intéressés. Il semble, dans ces conditions, que les injustices commises antérieurement, à cette occasion, ne puissent se renouveler et que les prestataires ne soient plus fondés à se plaindre.

Il s'en faut cependant que les récriminations aient cessé à cet égard. De toutes les manifestations de l'autorité publique, la

réquisition demeure une des plus détestées. Sa seule annonce fait encore disparaître les ressources et monter les cours. Comment expliquer la survivance de l'impopularité attachée à son exercice ?

La réquisition qui s'attaque au droit de propriété et heurte de front la liberté individuelle comporte un côté vexatoire qu'on ne saurait dissimuler. On se tromperait cependant en attribuant à celui-ci la responsabilité du sentiment de réprobation soulevé par la réquisition. Les reproches articulés contre cette dernière se résument essentiellement en cette formule :

La réquisition donne lieu tardivement au paiement d'une indemnité insuffisante.

* * *

Il paraît utile, sinon indispensable, à l'heure où les règlements de l'espèce retiennent l'attention d'une partie de l'opinion et font l'objet de débats passionnés, de rechercher ce qu'il y a d'exact dans cette formule, tout au moins en ce qui concerne le quantum de l'indemnité.

C'est dans le domaine de l'élaboration des règles d'évaluation que la liberté de l'administration est entière, par le truchement du pouvoir législatif pratiquement à sa dévotion, comme en toute matière technique. Là, sa responsabilité s'avère totale, contre-partie de sa toute-puissance.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne le processus du règlement. Ici, l'administration n'intervient pas seule et doit tenir compte de facteurs multiples. La bonne volonté des intéressés lui doit être acquise pour conclure un accord amiable. A défaut, la procédure normale de réquisition doit être suivie qui prévoit notamment — dans l'intérêt des prestataires — l'intervention d'un organe consultatif, civil par sa composition. Il n'est pas jusqu'à l'ampleur même des réquisitions opérées qui ne s'oppose à un règlement rapide : par le surcroît de travail qu'elle impose aux organes liquidateurs, et par l'obligation où se trouvent ces derniers de

recourir aux Municipalités pour la centralisation des demandes, la notification des indemnités et leur paiement.

Aussi est-il précipité et injuste d'imputer entièrement à l'autorité militaire le retard apporté à désintéresser les prestataires : sa volonté est impuissante à réduire au delà d'une certaine limite des délais qui sont imposés par la nature même de l'institution et la protection des intéressés ; ses efforts, pour être fructueux, doivent porter de préférence sur les règles d'évaluation, *les bases de règlement*.

Le problème posé ci-dessus sera donc examiné sous ce seul aspect. Il est du reste moins technique que celui du processus de liquidation, se prête mieux à l'analyse juridique, demeure le plus intéressant.

* * *

Ce serait une erreur pourtant de croire que l'administration soit libre d'arrêter les principes d'évaluation en toute indépendance. Elle doit tenir compte en cette matière de la nature juridique de la réquisition. Pour fixer l'indemnité en partant de ces principes, elle avait le choix entre plusieurs procédés. Etablir préalablement des barèmes applicables en toutes circonstances, ou se borner à poser un principe général à appliquer dans tous les cas particuliers, ou combiner les deux procédés.

Le législateur de 1877 s'est prononcé en faveur de la dernière méthode. Si certaines sont déterminées par lui à l'avance (tarifs réglementaires ou ministériels), la plupart des prestations doivent être évaluées au moment du besoin par l'application d'une règle générale. Les cas où il en est ainsi ont été se réduisant par suite de l'adoption par les Pouvoirs publics d'une politique de taxation (dès l'année 1916 pour assurer les besoins du ravitaillement de la population civile) et de réglementation des prix (qui a vu son épanouissement dans la loi du 11 juillet 1938).

Néanmoins, l'étude de l'évaluation directe des prestations demeure indispensable. A l'utilité pratique qu'elle revêt s'ajoute un

intérêt doctrinal considérable. Elle conduit, en effet, de l'examen de systèmes multiples d'indemnisation, basés sur l'assimilation de la réquisition à des institutions diverses : charge, expropriation, opération « sui generis » — auxquelles sont attachés les noms d'O. Martin, Berthélemy, Le Fur, Larnaude et Hauriou — à la recherche d'une jurisprudence abondante et dont quelques décisions sont demeurées célèbres à juste titre.

Il est curieux de noter que la querelle, — comme si une telle floraison de textes et de décisions jurisprudentielles en avait épuisé l'intérêt, — survécut peu à la guerre de 1914 et s'éteignit d'un seul coup.

Toutefois, l'arrêt de principe, Cass. civ., 6 mars 1917, Erichsen, Rothe & Cie, qui avait fixé définitivement la jurisprudence, ne rallia pas la totalité de la doctrine.

A la veille de la guerre récente, la loi du 11 juillet 1938, préparée depuis 16 ans et votée en quelques séances, avait, au milieu de l'indifférence générale, refondu la matière des réquisitions.

Les opérations militaires de 1939-1940 n'ont pas, contre toute vraisemblance, remis en vedette une matière autrefois passionnément débattue. L'étude de la question, menée du poste d'observation précieux constitué par le service des réquisitions au Secrétariat d'Etat à la Guerre, révèle qu'aucun contentieux d'importance n'a surgi et n'est prévisible. Les préoccupations de l'administration visent actuellement à faire des règles d'évaluation en matière de réquisitions immobilières l'application la plus satisfaisante. La liquidation de ces affaires rencontre, notamment en matière d'établissements industriels et commerciaux, de sérieuses difficultés qui tiennent à l'importance des intérêts en jeu et à l'extrême diversité des situations nées de la pratique. Mais, là encore, les différends s'arrêtent au seuil des tribunaux.

Le plan de cet ouvrage est désormais tracé. L'étude de la nature juridique de la réquisition, celle du transfert de propriété qu'elle implique, permettront tout d'abord de distinguer la réquisition des notions voisines (Chapitre premier).

Le Chapitre II sera consacré au choix à faire entre les deux systèmes d'indemnisation (fixation préalable des indemnités, évaluation directe des prestations).

Ce dernier système, le plus intéressant du point de vue juridique, sinon le plus important par l'étendue de son application limitée chaque jour davantage par la politique actuelle de fixation de prix des Pouvoirs publics, sera exposé dans le Chapitre III.

Il était intéressant de retracer l'accueil fait par la jurisprudence aux constructions doctrinales. Ce sera l'objet du Chapitre IV soulignant également l'influence des décisions jurisprudentielles sur les solutions du législateur de 1938.

La loi de 1877 présentait une autre lacune grave, n'ayant posé à propos des réquisitions immobilières aucune règle précise d'indemnisation. Ce sera le mérite de l'administration d'avoir tenté, au cours des années de 1914 à 1918, de remédier à cette situation en dégageant des règles, fragmentaires peut-être, mais propres à faciliter les règlements des différentes réquisitions immobilières.

A ces directives pourtant la jurisprudence de l'époque n'a pas ménagé les critiques. De celles-ci le législateur de 1938-1940 a tenu compte dans une certaine mesure, notamment à propos des occupations d'exploitations industrielles et commerciales, les plus difficiles à régler. Il a édifié à cet endroit un système d'indemnisation qui, en dépit d'une présentation défectueuse, peut être tenu pour cohérent.

L'étude de ce domaine si important des réquisitions immobilières, lesquelles se prolongent à l'heure où les prestations mobilières ont pratiquement cessé d'être exigées, prendra place dans le cinquième et dernier Chapitre de cet ouvrage.

CHAPITRE PREMIER

DE LA NOTION DE RÉQUISITION

SECTION I

Définition et nature juridique de la réquisition

§ 1. *Définition.*

« Le mot "réquisition" désigne, d'une façon générale, une demande ayant un caractère impératif adressée soit à un particulier, soit à un officier ministériel, soit à une autorité[1] ». Il a prêté à des définitions plus précises.

Envisageant le résultat poursuivi, le doyen Hauriou voit dans les réquisitions militaires « un mode d'exécution du ravitaillement de l'Armée pendant les périodes de mobilisation ou de guerre[2] ». La même idée a été reprise par Fougerol lorsqu'il écrit « que la réquisition est un ordre par lequel l'autorité militaire enjoint aux particuliers d'avoir à fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnements de l'armée[3] ».

Définissant le droit de requérir par le mécanisme qu'il emprunte, M. Bonnard voit en lui « un mode d'acquisition par voie de cession forcée[4] ». Du même point de vue, le doyen Hauriou avait dit aussi qu'elle constituait « l'acte de puissance publique dans toute sa pureté ».

1. Cf. BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*, Pandectes françaises, *Réquisitions*, 1.
2. HAURIOU, *Précis élém. de dr. admin. et de dr. public*, 12e éd., 1933, p. 957.
3. FOUGEROL, *Réquisitions militaires et maritimes*, Berger-Levrault, éd. 1916, p. 11.
4. *Précis de dr. admin.*, 3e éd., 1940, p. 579.

Ces termes ont été, à peu de chose près, repris par M. Jean Labbé dans sa préface au livre publié par MM. Olivier de Sardan et J. Ferronière sous la direction de M. Achille Mestre[1]. Ils ne font du reste que reproduire l'excellente définition donnée des réquisitions militaires par les juges de la Cour de cassation dans l'arrêt de principe demeuré célèbre, Erichsen, Rothe & Cie[2] : « acte de puissance publique consistant dans la mainmise par l'Etat, indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix, et sans indemnité préalable, sur les choses nécessaires aux besoins de l'Armée pour suppléer aux moyens ordinaires d'approvisionnements ».

Le législateur avait épousé cette conception dans l'article 23 de la loi du 11 juillet 1938, reproduction littérale du motif précité.

Cette définition est précise et complète ; elle rassemble en une seule formule l'objet recherché, le mécanisme de l'opération et sa nature juridique. L'analyse de cette dernière permet seule de comprendre et de justifier les règles d'indemnisation adoptées en matière de réquisition. Elle doit précéder tout exposé consacré à cet objet.

§ 2. *Nature juridique de la réquisition.*

I. La thèse de la réquisition-protée.

Certaines définitions étroites, pour ne pas dire étriquées, procèdent d'une analyse incomplète attachée à l'apparence extérieure de l'acte plutôt qu'à sa nature véritable.

Ainsi M. Waline[3], exposant les répercussions de la guerre 1914-1918 sur la réquisition militaire, observe que cette dernière a évolué par son but, la délégation du droit de requérir aux autorités civiles et par son objet, étendu désormais des effets mobiliers aux immeubles et services de de toutes sortes, et il conclut que ces transformations ont

1. *Les réquisitions militaires*, Sirey, éd., 1940.
2. Cass. civ., 6 mars 1917, *S.*, 1917.1.9, *D.*, 1917.1.33.
3. *Manuel élém. de dr. admin.*, Sirey, 1936, p. 471.

entraîné une évolution de la nature juridique même du droit.

Il ajoute que plusieurs opérations juridiques peuvent, à l'occasion, coexister dans un même acte d'autorité : la réquisition d'une voiture et de son conducteur, par exemple, participe d'un louage forcé de chose et de service.

Bien plus, une même réquisition peut s'analyser différemment selon le mode de règlement intervenu. La réquisition d'un navire, restitué par la suite à son propriétaire, équivaut à un louage de chose obligatoire. En cas de perte du bâtiment, le prestataire, désintéressé par l'allocation d'une indemnité de dépossession, a consenti à l'autorité militaire une vente forcée avec dation en paiement.

Il n'y a pas là qu'une spéculation juridique pure et subtile sans portée pratique. Assimiler la réquisition à une expropriation, à une vente, à un louage forcé de chose ou de service a pour fins de reconnaître au prestataire le droit à la réparation totale du préjudice éprouvé, de lui allouer une indemnité équivalente au prix de vente ou au loyer qu'il en aurait retiré sous le régime du droit commun.

A première vue, le prestataire, obligé de transférer à l'Etat la propriété de denrées lui appartenant, de mettre à la disposition de formations militaires l'usage d'une partie de sa maison, paraît pouvoir être assimilé au propriétaire exproprié, au vendeur ou au bailleur de droit commun. En réalité cette comparaison, ou assimilation, n'est possible que parce qu'il n'est retenu à son appui que les caractères apparents de l'institution, ses manifestations extérieures. Or, un raisonnement ne saurait être suivi qui conduit à faire abstraction des circonstances dans lesquelles interviennent les institutions étudiées et les raisons ayant présidé à leur formation. Peut-il être soutenu justement qu'à l'égal du vendeur le prestataire s'engage à livrer la chose pour recevoir le prix convenu ?

Si le système rappelé ci-dessus n'a pas poussé l'analyse plus à fond, c'est que son interprétation de la nature juridique de la réquisition n'est qu'une justification *a posteriori* de l'indemnité de réquisition telle qu'il la conçoit *a priori*. Le souci d'une indemnisation en tous points égale à un prix

de vente ou un loyer, l'a amené et réduit à assimiler la réquisition au contrat de droit privé dont elle emprunte l'apparence. La seule concession — imposée du reste par les faits — a été d'admettre que le transfert de propriété ou la prestation de service pleinement volontaire dans un cas ne l'est pas dans l'autre.

Mais l'appellation de contrat forcé à laquelle ils aboutissent peut être dépourvue de sens, ne correspond du moins à aucune institution réelle. En effet, ou il s'agit d'une vente dont l'essence est d'être conclue de plein gré, ou il y a un transfert obtenu de force qui n'a aucun équivalent en droit privé.

Cette analyse procède de la tendance de certains juristes à établir des comparaisons entre le droit privé et le droit public, sans prendre garde assez au fait que les institutions de l'une et l'autre disciplines ne peuvent être comparées.

M. Labbé se fait l'écho et le juge de cette tendance de ceux qu'une formation uniquement civiliste n'a pas préparés à mesurer à leur juste valeur les institutions du droit public [1], telle la réquisition qui ne doit pas être extraite, pour être interprétée, du domaine où elle a pris naissance.

II. La réquisition opération de puissance publique.

Plus conforme à la réalité, beaucoup plus satisfaisante pour l'esprit concevant mal qu'un acte, multiple peut-être dans ses effets, mais unique dans sa nature, puisse donner lieu à des interprétations juridiques diverses, est la théorie du doyen Hauriou, retenant de la réquisition sa caractéristique essentielle, pour lui assigner sa place dans une discipline juridique déterminée.

La réquisition est un ordre donné par l'Etat en vertu de ses prérogatives de puissance publique, lequel peut aboutir à un transfert de propriété ou de la jouissance d'un bien, à une prestation de service... mais reste d'une nature juridique identique, constante. Les circonstances dans lesquelles cet ordre intervient justifient le recours à de pareils moyens.

1. *Op. cit.*, préface.

L'Etat, responsable de la défense du patrimoine national et de l'indépendance des habitants, a le devoir de tout mettre en œuvre pour parvenir au résultat souhaité. Nul ne peut lui contester à une heure aussi grave l'exercice de pouvoirs « régaliens ».

III. La réquisition et l'Ecole du Service Public.

La notion discutée de puissance publique a été battue en brèche par « l'Ecole Socialiste » de MM. Jèze, L. Duguit, Bonnard, dont le manifeste par M. Jèze, dans la revue roumaine de « Drept publique » d'avril-juin 1926, considère ce qu'il est convenu d'appeler la puissance souveraine, non comme un droit subjectif de commander, mais comme une fonction, laquelle n'est autre que la notion de service public. D'où les noms de Socialiste et du Service public pris par cette école[1].

Après avoir montré[2] le mérite de Laferrière d'avoir dégagé les trois idées maîtresses dominant le droit administratif à la fin du XIX^e siècle : distinction des actes d'autorité et de gestion, irresponsabilité de l'Etat quant aux actes de puissance publique, indépendance de l'administration active vis-à-vis des tribunaux même administratifs, et, conséquence imprévue, emportées sous la pression des critiques élevées de toutes parts, M. Jèze de s'écrier : « Aux dogmes périmés, la jurisprudence du Conseil d'Etat a substitué la notion fondamentale — essentielle aujourd'hui — de service public. C'est une révolution véritable. Le service public est aujourd'hui la pierre angulaire du droit administratif français. » — « A l'heure actuelle la théorie des actes d'autorité et de gestion a vécu et nous assistons aux dernières convulsions du dogme de l'irresponsabilité de l'Etat en tant que puissance publique. »

L. Duguit[3] n'est pas moins catégorique quand il écrit :

1. Cf Intendant BURGARD, *Essai de discrimination des réquisitions militaires, de la responsabilité administrative de droit commun et des dommages de guerre*, Thèse, Nancy, 1929, p. 12.
2. *Les principes généraux du droit administratif*, 3e éd., 1925, préface de la 2e éd., p. XIII.
3. *Tr. de dr. constit.*, 1923, tome 3, p. 62.

« Cette idée de délégation spéciale de la puissance publique aux fonctionnaires doit être absolument bannie en droit administratif. Elle implique l'existence de la puissance publique comme droit, et comme droit dont seraient titulaires les gouvernants. Or, la puissance publique n'est pas un droit et les gouvernants ne sont point titulaires d'un droit qui n'existe pas.»

Tant d'assurance ne devait pas décourager les partisans de la théorie classique.

Sous une forme extrêmement modérée, une mise au point fut faite en leur nom par le doyen Hauriou[1] se réclamant sagement d'un des principes excellents qui le caractérisent[2]. Il souligne que si les deux doctrines apparaissent aussi dissemblables, c'est que les fondateurs du droit administratif s'étaient placés « dans la région des pouvoirs et des droits », alors que les partisans du Service public n'envisagent le problème qu'en raison du but à atteindre, « les premiers définissant les moyens d'action, les seconds mettant l'accent sur les résultats recherchés ». Passant à l'analyse de la théorie proposée et de ses principes, le procédé du droit public et la possibilité constante des modifications du Service public, il en démontre les lacunes, l'impossibilité d'exclure toute notion de puissance publique du système ainsi construit et les emprunts à des notions déjà existantes comme à l'inaliénabilité de la souveraineté, et le défaut de cohérence : le pouvoir réduit à une simple idée de force ne saurait être lié juridiquement, ne serait pas un pouvoir juridique puisque non conforme à la règle de droit objectif.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de prendre parti, sinon pour préciser les répercussions éventuelles du choix de l'une ou l'autre des théories sur la nature juridique de la réquisition et l'évaluation des indemnités en découlant.

Pour l'Ecole du Service public, l'intérêt privé doit s'effacer dès qu'il entre en conflit avec l'intérêt public : à certains moments des richesses, objet de propriété privée, doivent être affectées à un usage public. Ce changement d'affec-

1. *Précis élém. de droit admin. et de droit public*, T. II[e], éd. 1927, Préface, p. VII.
2. « J'ai pour habitude d'attacher beaucoup d'importance aux choses qui ont été crues longtemps par de bons esprits. » *Précis de dr. constit.*, 2[e] éd., p. 348.

tation ne pouvant se produire seul, la réquisition est le moyen à mettre en œuvre pour qu'il s'accomplisse ; ce moyen, selon M. Jèze, est exercé par les gouvernants, non en vertu de droits dont ils seraient titulaires, mais parce qu'ils détiennent la force.

Il ne faut pas se payer de mots. L'Ecole classique subordonne l'exercice de la puissance publique à l'utilité publique. D'autre part, quelle preuve les partisans de l'Ecole nouvelle peuvent-ils avancer de ce que les gouvernants dépositaires de la force n'en useront toujours qu'à bon escient ? Quel recours pourront faire valoir les particuliers dans le cas opposé, sinon de réclamer une indemnité que la théorie classique ne leur refuse pas[1] ?

Il faut donc voir, en dernière analyse, dans la réquisition un principe d'autorité exercé en vue de la satisfaction des intérêts généraux et cette considération rend, en pratique, assez vaines les discussions d'école qui précèdent[2].

Section II

Le transfert de propriété dans la réquisition

La définition de la réquisition militaire ci-dessus retenue suppose « la mainmise » de l'Etat sur les choses nécessaires aux besoins des armées. S'agissant de l'exécution normale d'un service public, elle ne peut être réalisée qu'à la suite d'un transfert de propriété. L'accord est loin d'être établi dans la doctrine et la jurisprudence sur les conditions dans lesquelles intervient ce dernier.

§ 1. *Date de réalisation du transfert.*

D'après une première opinion, l'administration ne devient propriétaire des biens requis que par la délivrance qui lui

1. Sur ce point M. Jèze se rencontre avec M. Hauriou, cf. notamment à propos de l'arrêt Couitéas, C. E., 30 novembre 1923, *S.*, 1923.3.57, et la théorie des actes du gouvernement dans Jèze, *op. cit.*, p. 411.
2. Burgard, *op, cit.*, p. 12.

en est faite et qui est constatée par la remise du reçu de prestations fournies.

D'après une seconde théorie, la manifestation unilatérale de la volonté de l'Etat est suffisante pour réaliser à son bénéfice le transfert de propriété de la chose requise. C'est l'avis de la Cour de Montpellier[1] qui situe ce dernier au jour de la signification à la commune de l'ordre de réquisition. Elle est inspirée du souci de ne pas abandonner la fixation de la date de ce transfert, avec les conséquences en découlant du point de vue de l'indemnisation, au gré des municipalités libres de précipiter ou de retarder, dans une certaine mesure, la notification aux intéressés de la prestation imposée. Cet argument ne laisse pas d'être pertinent, mais il faut convenir qu'il perd tous les jours de son intérêt pratique. Les réquisitions directes entre les mains des habitants, d'exceptionnelles qu'elles étaient, sont devenues la règle, au moins dans les communes importantes. Dans les autres, il n'est pas concevable qu'un délai important s'écoule entre les deux dates dont il s'agit et qui, pratiquement, peuvent être confondues.

Une troisième opinion, d'auteurs considérables, n'a pas hésité à faire appel à des notions tirées du droit privé, de la vente notamment[2], selon lequel la transmission de la propriété a lieu dès l'échange des consentements quant aux corps certains, ou à la suite d'une individualisation préalable pour les choses de genre.

C'est ainsi que les réquisitions furent classées par eux en deux catégories :

Dans la première (réquisitions communales), l'ordre de réquisition adressé au maire n'est pas translatif, ce dernier devant procéder à une répartition de la prestation exigée.

Dans la seconde, au contraire, l'ordre de réquisition, adressé directement à l'habitant, précisant la nature et l'importance de la prestation, réalise l'individualisation de la chose requise.

1. Cf. Montpellier, 12 mars 1917, dans GINISTY, *Les réquisitions civiles et militaires*, Lavauzelle, éd. 1917, p. 109.
2. Henri CAPITANT, note sous Toulouse, 24 juillet 1916, *D.*, 1916.2.65.

Serait également translatif de propriété l'ordre de réquisition établi par le maire en exécution de celui adressé à la commune [1].

L'auteur s'étonne que les partisans de la première opinion puissent tenir la manifestation de volonté de l'Etat pour impuissante à transférer la propriété, alors qu'il existe, en droit privé, des exemples de déclarations unilatérales suffisantes pour faire acquérir la propriété, celle par exemple du propriétaire rural qui, en remboursant à son voisin la moitié de la valeur du mur mitoyen, peut en obtenir l'entière disposition.

Le premier système est celui de l'administration. Pour le justifier, point n'est besoin de recourir à des dispositions tirées du droit privé et applicables à des institutions analogues ou prétendues telles : il suffit de faire appel à la notion de service public, à l'intérêt supérieur de la défense nationale [2].

Il ne serait ni logique ni équitable que l'autorité militaire, bénéficiaire de la réquisition, acquît la propriété des choses qu'elle n'aurait pas agréées. Or, à ce résultat aboutirait la délivrance de l'ordre de réquisition s'il était translatif de propriété, alors, il faut le rappeler, que toutes les dispositions de la législation sur les réquisitions ont été édictées en faveur de l'Etat, à l'exception de celles qui prévoient l'indemnisation du prestataire. Du reste, ces dernières elles-mêmes supposent que l'intéressé présente, à l'appui de sa demande, le reçu de prestation constatant la prise de possession par l'Etat des denrées ou matériels en faisant l'objet ; si l'ordre de réquisition était translatif de propriété, la nécessité de délivrer également un reçu de prestation serait inexplicable. Il faut donc admettre que la délivrance de ces deux titres correspond à des besoins différents : le premier notifie au prestataire la volonté de l'autorité

1. Dans ce sens : « le jour de la réquisition est... celui où la répartition est portée par le maire à la connaissance des prestataires... » Trib. c. Carcassonne, 24 mai 1916, Nîmes, 7 juillet 1916, *D.*, 1916.2.137.

2. On évitera ainsi d'aboutir à une conclusion négative, cf. en ce sens, L. GINISTY, *op. cit.*, et Toulouse, 16 juillet 1917, *D.*, 1917.2.89, à savoir que la détermination de la date à laquelle s'opère le transfert est une question de fait.

d'acquérir la propriété des choses requises ; le second constate que la tradition a été effectuée entre les mains du requérant, qui, à ce moment seulement, en acquiert la propriété.

Cette thèse n'est pas seulement celle de l'administration. La jurisprudence n'y est pas opposée. Il n'est pas possible, il est vrai, d'en trouver confirmation dans l'arrêt, capital en la matière, rendu par la Cour de cassation dans l'affaire Erichsen, Rothe & Cie, d'après lequel l'indemnité doit être calculée au jour de la réquisition. Cette décision n'implique pas que le transfert de propriété date du jour de la réquisition comme certains [1] semblent l'admettre. Elle ne met fin qu'à la controverse élevée sur le point de savoir si l'indemnité devait être calculée au jour de la réquisition ou à celui du règlement. Par contre, un arrêt de la Cour d'appel de Toulouse est particulièrement favorable à cette opinion [2]. Attendu, dit-il, « que l'article 3, qui donne à l'autorité militaire le droit de réquisition, lui impose en même temps l'obligation de délivrer un reçu de la prestation fournie ; que le reçu suppose la délivrance et que l'Etat ne devient propriétaire que par l'entrée en possession régulièrement effectuée ; qu'ainsi l'ordre de réquisition, agissant comme une saisie, frappe la chose d'indisponibilité tandis que la délivrance en procure la possession à l'Etat et le rend propriétaire ».

Cet arrêt, d'une précision remarquable, donne satisfaction à l'intérêt légitime de l'autorité requérante qui peut de la sorte procéder à l'examen des prestations présentées et renoncer à exiger l'exécution d'un ordre de réquisition dont l'utilité ne se fait plus sentir.

Il tient compte des intérêts du prestataire qui peut obtenir une indemnité compensatrice du préjudice que lui occasionne l'immobilisation des denrées requises non suivie de la prise de possession de celles-ci par l'Etat. La formule qu'il emploie rappelle celle qui figure sur les ordres de réquisition des moyens de logement nécessaires à l'administration : « cet immeuble est requis pour les besoins de la Nation ; il est interdit d'en disposer ». Il permet de comprendre le

1. L. GINISTY, *op. cit.*, p. 109.
2. Toulouse, 24 juillet 1916, et la note PERREAU, *S.*, 1918-19.2.17.

mécanisme de certaines institutions qui serait inexplicable autrement. Il en est ainsi des mesures de blocage connues également sous le nom d'embargo.

§ 2. *Les mesures de blocage.*

Cette expression désigne les ordres valables sur tout ou partie du territoire, généralement adressés à toute une catégorie de prestataires, leur interdisant de disposer des approvisionnements qu'ils détiennent.

Ce procédé permet à l'autorité requérante de constituer des réserves utilisables en cas de besoin. Il a été employé au cours de la guerre 1914-1918 en ce qui concerne l'antimoine, les alcools, une partie de la récolte des vins et, durant la dernière campagne, pour la laine, les cuirs verts, les écorces à tan...

Les réquisitions civiles en offrent des exemples plus frappants encore par l'étendue des immobilisations qu'elles réalisent. Témoin, la déclaration du ministre du Ravitaillement qui annonça, le 10 novembre 1917 à la Chambre des députés, la réquisition de toutes les céréales[1]. Ainsi de nos jours procèdent encore les services du Ravitaillement général bloquant chez les producteurs ou les grossistes tous les stocks des produits dont la vente est rationnée.

« L'Intendance » (pour employer cette expression définitivement consacrée) devient-elle propriétaire de tous les stocks frappés d'immobilisation du jour de la délivrance de l'ordre de réquisition ?

Cette conception conduirait aux résultats suivants. Privée de la possibilité de prendre en une fois livraison des quantités souvent considérables d'approvisionnements requis de cette façon, l'administration serait obligée d'en laisser la garde aux anciens propriétaires, devenus simples détenteurs et nullement intéressés à la conservation de la chose, les risques de perte étant passés à la charge de l'autorité requé-

1. Cf. L. ROLLAND, *Les Réquisitions civiles en temps de guerre* dans *« Revue du Droit Public »*, octobre-novembre 1917, et Extraits publiés par Giard et Brière, Paris, 1918.

rante. Cette dernière ne pourrait, au surplus, en cas de réduction de ses besoins, limiter aux mêmes quantités l'importance de ses prélèvements. Elle serait amenée à liquider des excédents avec tous les aléas (perte de temps et d'argent) que comportent ces opérations.

Loin d'apporter à l'autorité requérante un moyen pratique de s'assurer des réserves, l'opération de blocage constituerait un procédé incommode et coûteux que ses inconvénients suffiraient à proscrire. Par conséquent, il y a lieu d'admettre que l'administration ne devient propriétaire des stocks préalablement bloqués qu'au fur et à mesure de leur enlèvement.

Au propriétaire, ayant subi un préjudice du fait que la réquisition notifiée n'a été suivie d'aucun effet, il reste possible de réclamer une indemnité de ce chef. L'arrêt précité de la Cour de Toulouse en offre un exemple. Si la réquisition, au contraire, a été effective, la conséquence logique du principe ci-dessus semble conduire à indemniser le prestataire sur la base de la valeur de la prestation au jour de la livraison, c'est-à-dire du transfert de propriété. Si elle était acceptée, la réquisition serait, contrairement aux principes généraux régissant cette matière, l'occasion d'un enrichissement pour le prestataire.

La perte qui lui est imposée, en effet, n'est pas plus élevée au jour de la prise de possession — la question des frais de conservation mise à part et faisant l'objet de paiements distincts — qu'au jour où la mesure d'immobilisation lui a été notifiée.

Par conséquent, le paiement d'une indemnité calculée au jour de la livraison tiendrait compte de la plus-value acquise par les marchandises pendant l'intervalle et enrichirait d'autant le prestataire.

C'est ce qui explique que celui-ci ne puisse prétendre qu'à une indemnité représentative de la prestation au jour où la mesure d'embargo lui a été notifiée, sans que cette solution offre aucune contradiction avec le principe du transfert de propriété intervenu seulement au jour de la livraison. La décision des juges de Toulouse[1] reconnaissant aux tribu-

1. Toulouse, 16 juillet 1917, précité.

naux le droit, pour fixer l'indemnité de réquisition, « de se mouvoir dans une période qui s'étend du jour où la réquisition a commencé à se manifester par l'ordre général adressé au maire jusqu'au jour où elle a produit son plein effet par l'agréage et la livraison », ne saurait donc être acceptée.

Il n'entre pas, au surplus, dans le cadre de cette étude de répondre aux critiques émises à l'adresse de cette institution par des économistes [1] et surtout par certains parlementaires [2]. Qu'il suffise de faire observer que ces mesures se justifient par les mêmes motifs que les réquisitions ordinaires. « L'embargo comme la réquisition c'est le droit de la nécessité [3]. »

Qui oserait nier, à l'heure actuelle, la légalité et la nécessité des mesures prises par les services du ravitaillement, lesquels ne procèdent pas autrement lorsqu'ils bloquent chez les producteurs ou les grossistes la totalité des produits rationnés.

L'étude du transfert présente un autre intérêt. Toute réquisition — en dehors des réquisitions d'usage — suppose un transfert de propriété. L'existence ou l'absence de ce dernier permet de distinguer la réquisition d'opérations voisines : destructions, exécution de mesures de police administrative, récupérations...

Section III

La réquisition et les institutions voisines

§ 1. *Les destructions.*

Au cours de la dernière guerre, lors du repli général des armées, l'autorité militaire a prescrit de nombreuses destructions. Carburants, approvisionnements, matériels de toute nature furent anéantis dans le but de diminuer les capacités offensives de l'adversaire.

1. J. Hitier, *Les réquisitions sous leur aspect économique,* dans *« Rev. politique et parl.. »,* avril-juin 1918.
2. Léon Perrier, *J. O.,* Doc. parl. nº 3101, septembre 1917, p. 347, *Illégalité de la pratique administrative de l'embargo.*
3. H. Delpoux, *L'indemnité dans les réquisitions militaires,* Thèse, Paris 1924, p. 86.

L'ordre donné dans ces conditions, se traduisant par la dépossession du propriétaire, ne faisait pas pour autant entrer la chose détruite dans le patrimoine de l'Etat, celui-ci n'ayant jamais eu l'intention d'en acquérir la propriété mais de la soustraire à l'emprise de l'ennemi. Aussi, les propriétaires, victimes de ces destructions, ne peuvent obtenir une indemnité compensatrice au titre des réquisitions. L'opération, se rattachant directement à l'exécution des opérations militaires, a constitué un fait de guerre dont la réparation ne peut être obtenue avant la publication d'un texte législatif touchant cette matière.

Il en est de même quant aux enlèvements d'armes opérés par l'Etat, en vertu des pouvoirs de police inscrits à la loi du 9 août 1941 sur l'état de siège.

§ 2. *La remise des armes aux autorités administratives.*

Aux termes de la loi précitée, les particuliers peuvent être contraints de remettre les armes qu'ils détiennent aux autorités militaires ou civiles. Pareil ordre consacrant la dépossession des intéressés a quelque chose de voisin de la réquisition. La ressemblance a trompé plus d'une fois les services chargés de cette récupération qu'ils ont sanctionnée par la délivrance d'ordres de réquisition et de reçus de prestations fournies. Or, la nature de l'opération est liée au but poursuivi par l'Etat, qui est non d'acquérir la propriété des armes enlevées à leurs détenteurs, mais d'empêcher ces derniers d'en faire un usage contraire à l'ordre public. Elle est par là même un dépôt nécessaire avec tout ce qu'il comporte pour l'Etat dépositaire d'obligations de conserver et de restituer la chose, sauf le cas de force majeure, hormis toute indemnité de privation de jouissance ou de dépossession[1].

Il est néanmoins des cas où l'enlèvement des armes ne procède pas d'une mesure administrative de police.

Pour pallier l'insuffisance de la production de nos arse-

1. Il appartient à l'Etat, pour échapper à l'obligation de restituer, de fournir la preuve que la disparition des armes est imputable à un cas de force majeure.

naux, devant la nécessité impérieuse d'armer sans délai les formations de gardes nationaux créées en vue de s'opposer aux interventions des parachutistes allemands, le gouvernement se résolut en avril 1940 à réquisitionner les armes de chasse détenues par les armuriers et les particuliers. Dans ce cas, le mobile de l'Etat n'est plus de sauvegarder l'ordre public ; la volonté d'acquérir la propriété existe ; l'opération est une réquisition.

Les propriétaires sont donc exposés, dans l'hypothèse où les armes détruites ou confisquées par l'ennemi ne peuvent être représentées, à des inégalités de traitement, selon que la mesure les concernant relève des pouvoirs de police ou de la volonté de l'administration d'armer les gardes nationaux. Dans le premier cas, ils se heurtent à la fin de non-recevoir tirée par l'Etat du cas de force majeure constitué par les causes de pertes précitées (fait de guerre) ; dans le second, ils obtiennent aussitôt le paiement d'une indemnité de réquisition.

Reste à envisager le traitement réservé à ceux qui, atteints par une mesure de police, ont reçu, à la suite d'une erreur des services exécutants, des pièces officielles de réquisition. Se basant sur la nature juridique de cette opération, n'ayant emprunté à la réquisition que sa forme et non ses éléments constitutifs, l'administration pouvait rejeter les demandes d'indemnisation des intéressés ; soucieuse de ne renier aucun des engagements pris, même à tort, par ses agents, elle a admis cependant de faire droit aux requêtes présentées à cette occasion comme en matière de réquisition [1]. Elle ne pouvait faire plus et assimiler entièrement, en vue de leur indemnisation, les propriétaires d'armes requises et ceux dépouillés par mesure de police et, en vérité, non entièrement dépourvus de recours. A défaut d'obtenir de l'Etat dépositaire, exonéré par le cas de force majeure, le remboursement des armes capturées par l'ennemi, ils peuvent espérer obtenir un jour la réparation du préjudice subi au titre des dommages de guerre. Mais

1. Il est donc possible de parler d'actes constituant des réquisitions « en vertu de la forme qu'ils revêtent ».

cette éventualité demeure problématique en raison de la situation financière du pays.

L'observation a été faite qu'en cette hypothèse, l'Etat a fait courir aux intéressés un risque supplémentaire — les armes ainsi rassemblées pouvant être moins facilement dissimulées aux yeux de l'ennemi — et assumé, de ce fait, une obligation spéciale.

Cette dernière vient s'ajouter à l'obligation générale qui pèse sur lui d'assurer la protection du patrimoine national et qui est à la base de l'octroi aux intéressés d'indemnités pour dommages de guerre. Elle en est distincte et doit être sanctionnée par un recours spécial.

Il peut être opposé à cette argumentation que, s'agissant de faits de guerre, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée que par un texte spécial[1] et qu'il ne peut en être autrement dans une matière où toute décision de principe risque d'avoir des conséquences financières importantes.

Il faut rappeler, à cette occasion, qu'à la différence du droit civil, le domaine du droit public est essentiellement mouvant. En droit commun les obligations de l'une ou l'autre partie sont déterminées dès que la nature du contrat qui les lie est connue. L'acheteur doit le prix de la chose dès que la tradition lui en est faite par le vendeur. Il n'en est pas de même en droit public : l'indemnité due, en temps de guerre tout au moins, aux particuliers victimes de l'activité licite mais dommageable de l'Etat, varie, non seulement avec le montant et la cause du préjudice, mais encore avec les possibilités financières du pays. La protection des intérêts du prestataire ne peut être seule envisagée, le souci de ménager les disponibilités du Trésor doit être pris en considération.

Chacun des deux principes tempère les solutions qui seraient adoptées en la matière si l'un d'eux seulement était retenu. La part faite à l'influence de l'un ou l'autre élément n'est pas toujours la même. Elle varie avec les époques,

1. V. sur ce point, Conseil d'Etat, 30 juin 1876, Lhotellier, *Rec.*, p. 622 ; — 13 mai 1877, *Rec.*, p. 299 ; — 5 mars 1926, Panisse, *Rec.*, p. 245 ; — 31 octobre 1930, Klein, *Rec.*, p. 874. Cf. BURGARD, *op. cit.*, p. 87 et suiv. ; — MENTRÉ, *Les réquisitions irrégulières*, Thèse, Strasbourg, Sirey 1941, p. 23 et suiv.

avec les fluctuations de la « conscience collective[1] ». Droit d'équilibre, le droit public est un droit en perpétuel mouvement. Ce caractère sera souligné encore à propos de la fixation de l'indemnité de réquisition.

Pour donner de la question un aperçu complet, il est nécessaire de signaler enfin que la qualité du prestataire doit aussi être prise en considération. Les réquisitions d'armes ont pesé, en effet, sur les particuliers et les armuriers ; mais le sacrifice des uns et des autres n'a pas de commune mesure. La perte d'un fusil pour un chasseur, d'une panoplie pour un collectionneur, entraîne pour les intéressés un préjudice supportable ; le même raisonnement ne vaut pas à l'égard d'un commerçant privé par cette mesure de tout moyen d'existence. L'indemnisation de ces derniers s'impose, même si l'enlèvement des armes a eu lieu sans remise d'ordre ni de reçu de prestations requises.

Les décisions pourraient, au demeurant, être prises à titre de mesure gracieuse, dans le but d'éviter de créer un précédent qui ne manquerait pas d'être invoqué par les particuliers ne bénéficiant pas de la mesure envisagée. Cette opinion, inspirée du souci d'éviter des inégalités choquantes de traitement entre différentes catégories de prestataires, n'a toutefois pas encore prévalu au sein de l'administration.

§ 3. *Les récupérations effectuées par l'autorité militaire.*

Dans les localités évacuées d'office au début des hostilités, l'autorité militaire a, dans la mesure du possible, procédé à la récupération de toutes les ressources (approvisionnements, bétail, matériels, outillages...) abandonnées par les habitants. Ces dernières reçurent des destinations diverses et furent soit utilisées sur place au bénéfice des formations militaires (denrées périssables, matériel de

1. « A un moment donné la conscience collective réclame, à titre de postulat, certaines activités » (DUEZ, *La notion de croyance politique*, dans les *« Mélanges Carré de Malberg »*, p. 113). C'est pour répondre à un vœu de la nation que le gouvernement a pris, en 1914, l'engagement solennel de réparer dans leur intégralité les dommages causés par la guerre. L'issue favorable de la guerre permit heureusement de ratifier les promesses ainsi souscrites.

chauffage), soit dirigées vers l'intérieur pour être distribuées aux réfugiés dans les départements de correspondance des départements évacués (matériel de couchage, d'usage domestique), soit enfin réparties entre les usines repliées travaillant pour la défense nationale (outillages...).

Ces opérations trouvaient leur source dans le souci des Pouvoirs publics de soustraire les biens dont il s'agit aux destructions possibles de l'ennemi, aux ravages certains de l'abandon. Quelle est leur nature juridique ? Le nom de réquisitions de fait qu'on leur donne quelquefois est-il mérité ?

Des trois caractères ou éléments de la réquisition, ordre donné par les pouvoirs publics, volonté manifestée par l'Etat d'acquérir la propriété, but d'utilité publique, le dernier, seul, se retrouve incontestablement dans la notion de récupération.

Celle-ci ne suppose aucun ordre préalable, les approvisionnements considérés n'étant entre les mains d'aucun détenteur ; elle ne procède pas non plus de l'intention de l'autorité militaire d'acquérir la jouissance des stocks recueillis, sauf en ce qui concerne ceux destinés à la satisfaction des besoins des corps de troupe. Par suite, ces opérations ne peuvent être assimilées à des réquisitions, à l'exception de celles qui ont eu pour but de satisfaire des besoins militaires et qui peuvent être considérées comme des réquisitions de fait. On entend par là une opération se traduisant par la mainmise de l'Etat sur les biens de toute espèce sans signification préalable au possesseur. Cette conception affirme la volonté de l'administration — nouvelle marque de son libéralisme — de traiter cette opération non comme un simple fait, mais comme un acte juridique entraînant la possibilité pour le prestataire de recouvrer une indemnité de dépossession.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les autres récupérations. On peut être tenté de leur donner pour cause, au sens moderne du mot[1], l'exécution par l'Etat

1. C'est-à-dire en incorporant dans la notion classique et abstraite de cause une partie des motifs. Cf. DEMOGUE, à son cours de droit civil, dans *Les cours de droit*, Paris, 1934-35, p. 184.

d'une sorte de mandat émanant des propriétaires évacués. Ceux-ci auraient chargé l'autorité militaire de procéder à ces recouvrements destinés à éviter un enrichissement éventuel de l'ennemi et un appauvrissement certain de la Nation.

Ce mandat peut être entendu de deux façons différentes : ou il implique que les biens en question doivent faire retour à leur propriétaire, ou il admet bénévolement que l'Etat pourra en disposer au mieux de l'intérêt général. La deuxième conception semble confirmée par le fait que les approvisionnements ainsi préservés de la perte sont dirigés, sous une forme anonyme, sur les départements d'accueil des régions évacuées d'office, pour être distribués aux réfugiés.

Une telle analyse de la récupération en un mandat séduit au premier abord par sa simplicité. Mais il faut se défier de la tendance naturelle à recourir aux conceptions du droit commun pour expliquer les institutions du droit public. Comment concevoir que l'Etat ait pu s'engager, même implicitement, à restituer à leurs propriétaires les biens dont il s'agit en présence des obstacles insurmontables de l'entreprise ?

Convient-il d'admettre, dans le but d'alléger la tâche dévolue à l'Etat, que les intéressés se soient bornés à lui confier la récupération de leurs biens en vue de leur apport dans le patrimoine national ? Cette analyse conduirait à refuser aux prestataires volontairement dépouillés tout recours contre la communauté. Il y aurait là quelque chose de voisin de la théorie de l'abandon en matière d'assurance maritime, à cette différence près que les propriétaires ne sont en aucune sorte débiteurs de l'Etat.

En somme, ces conceptions ne correspondent à aucune réalité. La vérité est qu'il faut voir dans ces récupérations, qui ne revêtent que l'apparence extérieure de quelques institutions de droit commun : mandat, abandon..., l'exécution par l'Etat de l'obligation générale qui lui incombe de préserver de toute atteinte le patrimoine national.

De cette obligation l'Etat se libère dans la mesure du possible, mais sa responsabilité ne peut être mise en jeu que par l'intervention d'un texte législatif.

§ 4. *L'utilisation d'objets et d'effets personnels pour les besoins du service.*

De la réquisition il convient encore de rapprocher l'utilisation par les militaires, pour les besoins du service, d'objets et d'effets personnels leur appartenant.

La méthode, ci-dessus dégagée, d'analyse des caractères distinctifs de la réquisition sans s'attarder à faire appel à la notion de dépôt, conduit à distinguer le cas où l'utilisation de l'objet en cause est intervenue sur l'ordre, ou tout au moins à la demande des chefs hiérarchiques, de celui où la mise à la disposition du service résulte de l'initiative du propriétaire.

Dans la première hypothèse, quoique les intéressés aient eu, en fait, la possibilité de ne pas déférer à l'invitation dont ils avaient été l'objet, l'administration admet l'existence des éléments constitutifs de la réquisition, l'ordre de la puissance publique et le désir d'acquérir l'usage de la chose. Par suite, l'indemnisation comme en matière de réquisition peut intervenir.

Mais, quelle que soit sa bienveillance, l'administration ne peut traiter pareillement l'hypothèse où le militaire, de lui-même, a utilisé les objets lui appartenant à la satisfaction des besoins du service. C'est le cas notamment du commis aux écritures, du secrétaire du bureau de compagnie, qui, en vue d'obtenir une exécution plus rapide et plus soignée de son travail, apporte sa machine à écrire au retour de sa première permission. Le défaut d'opposition de ses chefs à cet apport bénévole ne peut être considéré comme la manifestation de la volonté de l'autorité militaire d'acquérir l'usage de la machine. En l'absence de l'élément constitutif primordial de la réquisition, la demande d'indemnisation ne peut être reçue.

C'est en ce sens que se prononce l'administration militaire en faisant toutefois, à propos de la première hypothèse, une distinction assez singulière au premier examen : s'il s'agit de matériel prévu par la réglementation, l'intéressé a droit au remboursement de sa valeur ; dans le cas con-

traire, il ne peut prétendre éventuellement qu'à l'allocation d'un secours.

Cette différence de traitement s'explique par des considérations d'intérêt pratique. Les nomenclatures en usage dans le département de la Guerre prévoient les divers objets, effets, instruments nécessaires au fonctionnement des différents services et leur assignent une valeur. Ce matériel aurait dû dans bien des cas être remis aux formations dès leur entrée en campagne. Il ne peut être fait le grief à ces dernières de s'en être procuré l'usage qui correspond à des besoins reconnus. Les dépenses de remboursement des objets perdus au cours des opérations militaires sont contenues par les tarifs précités dans des limites raisonnables.

Tout autre est le cas d'objets non prévus par les règlements en vigueur. Il était à craindre, en effet, que par suite de l'autorisation donnée à certains militaires qui y avaient parfois le plus grand intérêt — celui de demeurer par exemple à un poste non exposé — par des chefs de corps n'ayant pas pesé leur décision avec tout le soin désirable, l'Etat ne se voie réclamer le remboursement de matériels coûteux et d'une utilité contestable : machines à calculer, instruments de musique de grand prix, postes de radio, etc...

Le recours à la procédure très souple de l'allocation éventuelle d'un secours permet de réserver la décision dans chaque cas particulier et la subordonne au caractère sérieux de l'opération intervenue[1].

§ 5. *L'emploi aux armées des voitures personnelles des militaires.*

Ce cas, qui se rattache directement aux précédents, doit être étudié à part en raison des caractères particuliers qu'il revêt. C'est en effet une des conséquences singulières de l'état de guerre anormal qui a caractérisé l'hiver 1939-1940

1. La question pourrait être posée de savoir si l'apport volontaire de matériel réglementaire répondant à des besoins évidents et s'étant traduit par une réelle utilité, pouvait justifier le règlement comme en matière de réquisition. Il y aurait là une extension remarquable de la notion de réquisition, laquelle suppose normalement la conjonction de trois éléments (ordre de la puissance publique, désir d'acquérir la propriété ou l'usage, but d'intérêt public) alors qu'un seul, l'utilité, subsiste dans l'opération envisagée.

et l'une des preuves multiples de l'état de déséquilibre profond des esprits qui en était résulté, que la présence et l'emploi aux armées des voitures personnelles de nombreux militaires.

Devant les inconvénients qui pouvaient en résulter, consommation excessive des stocks d'essence militaire et relâchement de la discipline, le commandement résolut de mettre fin à cet état de choses. Toutes dispositions devaient être prises par les intéressés pour assurer l'évacuation sur l'arrière des voitures dont la présence était interdite dans la zone des armées.

Cette décision aurait pu être invoquée pour opposer une fin de non-recevoir à toutes les demandes d'indemnisation présentées par les propriétaires des voitures abandonnées ou détruites au cours de la retraite de juin 1940. L'administration reconnaît néanmoins à ces derniers le droit à une indemnité de dépossession, chaque fois que pourra être établi le caractère déterminant de la réquisition : la manifestation de l'autorité d'acquérir l'usage de la voiture. La preuve résulte, en pratique, de la prise en charge de la voiture par une unité administrative ou de son affectation à une formation déterminée. Elle peut encore se déduire, en l'absence de ces deux formalités d'ordre comptable, de l'utilisation habituelle du véhicule — même postérieure à l'ordre précité du commandement — pour des besoins officiels. Cette prise de possession n'exclut pas la possibilité pour l'intéressé de conserver la conduite de la voiture ; mais il n'a plus de cette dernière que la disposition apparente, l'utilisation effective appartenant à l'autorité requérante.

L'extension ainsi réalisée de la notion de réquisition ne pouvait être poussée plus avant : dans le cas notamment où les formations auraient mis à profit, uniquement en vue du repli de juin 1940, les voitures appartenant en propre aux militaires et non employées avant cette date aux besoins du service, il est impossible de parler de réquisition d'usage. En utilisant ces voitures pour leur sécurité personnelle, en les mettant à la disposition de leurs camarades, voire en transportant les archives indispensables à la formation, les intéressés ont obéi à l'instinct de conservation ou à un sen-

timent naturel de solidarité, ou fait acte de discipline, ils n'ont pas contribué à l'exécution d'un service public.

Au demeurant, le problème comporte d'autres aspects qu'il est intéressant d'évoquer : celui de l'admission d'une voiture personnelle dans un convoi militaire, ou cet autre de l'utilisation de voitures « abandonnées » lors du repli général des armées françaises.

§ 6. *L'utilisation des voitures jointes à un convoi.*

Certains membres (civils ou militaires) du personnel des formations du territoire, n'ayant pas contrevenu à la décision précitée en conservant avec eux, à leur domicile du temps de paix, leurs voitures personnelles, obtinrent de les employer pour assurer leur propre mise en sécurité en les joignant au convoi organisé pour assurer l'évacuation de leur établissement ou service. A maintes reprises, il advint que par ordre du commandement, le mouvement entrepris fut continué pour une partie du personnel par voie de fer (cas du personnel civil féminin, notamment). Les voitures ainsi libérées furent utilisées par les éléments continuant par route le repli commencé ou, laissées sur place, furent recueillies dans le même but par d'autres formations. Les propriétaires de ces voitures — abandonnées ou détruites en cours de route — réclamèrent après l'armistice le remboursement de leur valeur. Ils firent valoir qu'à la suite de l'ordre qui leur avait été donné d'abandonner leurs voitures, ces dernières avaient été utilisées à des fins militaires.

Cet argument ne peut être retenu. L'ordre donné en cours de route, se rattachant directement à la conduite de la guerre, ne peut engager en rien la responsabilité de l'Etat ; or c'est lui qui réalise la dépossession du propriétaire et non l'utilisation ultérieure de la voiture qui en est la conséquence. Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'autorité militaire s'est bornée à autoriser le propriétaire de la voiture à prendre place dans un convoi officiel — lui facilitant par là même l'exécution du voyage — mais qu'elle n'a manifesté en rien le désir d'utiliser la voiture. C'est

là l'élément essentiel, celui qui doit être retenu, lorsqu'il s'agit d'apprécier les responsabilités encourues à cette occasion. Cette autorisation n'a pas eu pour effet de faire assumer à l'Etat les risques qui pèsent sur le propriétaire, et, qu'au départ, celui-ci ne pouvait se dissimuler.

§ 7. *L'utilisation des voitures « abandonnées » ou réquisitionnées irrégulièrement.*

Au cours des événements des mois de mai et de juin 1940, certains militaires prirent possession de voitures automobiles sans remettre aux propriétaires aucun titre pouvant valoir ordre de réquisition. La question s'est posée de savoir dans quels cas l'administration militaire pouvait admettre qu'il y avait eu réquisition « de fait », reconnaissant ainsi, aux propriétaires dépouillés, en cas de perte de la voiture, un droit à indemnité.

Elle doit être résolue, une fois de plus, à la lumière des facteurs essentiels dégagés dans la réquisition, la volonté d'acquérir l'usage du matériel dans un but d'utilité publique (exécution d'une mission). La recherche de l'existence de ces facteurs doit être, à défaut de preuve, poursuivie à l'aide de présomptions capables d'emporter l'entière conviction du service liquidateur.

A ce sujet deux tendances sont possibles : la première consiste à admettre, en cas de doute, que le seul fait de la prise de possession d'un véhicule par des militaires constitue en lui-même une forte présomption de réquisition ; la seconde, à se montrer beaucoup plus sévère quant à la valeur probatoire à attribuer à ce seul fait.

Il ne peut être en la matière formulé de règles précises et impératives. Le critérium de la satisfaction des besoins du service étant posé, il convient d'en rechercher l'existence à l'aide de tous éléments, et en tenant le plus grand compte des circonstances. Toutefois, il ne semble pas que l'enlèvement d'un véhicule par des militaires non identifiés puisse créer, à lui seul, une présomption favorable à la thèse de la réquisition. Un commencement de preuve concernant la

destination envisagée pour la voiture doit s'y ajouter. En une espèce, qui paraît se trouver à la limite de celles susceptibles d'être tranchées en faveur du prestataire, il a été reconnu que le fait, pour des militaires non identifiés, de rechercher l'adresse du propriétaire et de s'ouvrir à un commerçant de leur intention de requérir la voiture du premier, constituait un indice suffisant de la régularité de leurs intentions.

En vérité, la volonté de l'administration de faire dans l'intérêt des prestataires une application extensive de la notion de réquisition, se heurte à un élément extérieur à ce domaine. Les instructions ministérielles n'autorisent à désintéresser le propriétaire d'une voiture requise temporairement — ou utilisée dans les conditions précitées — que si la perte qui en est survenue n'est imputable à aucun fait de guerre (bombardements, prise par l'ennemi). Il ne faut voir dans cette restriction que l'application du principe général de l'irresponsabilité de l'Etat pour fait de guerre[1] dont la justification dépasse le cadre de cette étude.

Section IV

Des réquisitions irrégulières

L'étude de la nature juridique de la réquisition et des notions voisines a été menée jusqu'ici sous l'angle des réquisitions normales. Mais celles-ci ne furent déjà en 1914-1918, à en croire un jugement sévère, que l'exception à une époque où les réquisitions irrégulières furent près de constituer la règle[2]. Nul n'oserait soutenir qu'il en fût différemment lors des hostilités récentes. Parlant d'une masse de réquisitions illégales, M. Mentré écrit « qu'elles traduisent dans un domaine particulier un déséquilibre général[3] ». En tout

1. La thèse d'après laquelle le fait de guerre constitue pour l'Etat un cas de force majeure, exposée par M. Tessier — *Responsabilité de la puissance publique*, p. 181 et 259 — est reprise par M. Jèze : *op. cit.*, p. 397 ; — Cf. P. Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, 2e éd., p. 60, note 2.
2. Burgard, *op. cit.*, p. 40.
3. Mentré, *op. cit.*, p. 111.

cas, leur importance et leur diversité expliquent les préoccupations qu'elles causent à l'administration chargée d'en réparer les conséquences dommageables et interdisent de les passer sous silence[1].

Il a été donné de la réquisition la définition suivante — véritable synthèse des éléments constitutifs de celle-ci — un acte de puissance publique par lequel l'Etat manifeste sa volonté d'obtenir une prestation pour en faire, dans un but déterminé, un usage conforme à l'intérêt général. Mais cette réquisition ne sera régulière qu'effectuée dans certains cas limitativement énumérés (guerre, mobilisation totale ou partielle, rassemblement de troupes), émanant d'autorités ayant compétence à cet effet, portant sur des choses susceptibles d'être requises, avec observation de formes multiples. Le nombre et la variété de ces prescriptions permettent d'augurer de l'extrême diversité des irrégularités pouvant entacher la réquisition.

Il était à craindre qu'il ne fût pas possible, dans ces conditions, de dégager une notion de réquisition illégale. M. Mentré l'a tenté néanmoins en faisant appel, dans ce but, à la formule de la circonstance détachable[2]. Sa tentative a prêté à l'exposé d'une distinction logique des irrégularités de fond et des nullités de forme, dont il serait expédient de dresser un classement par ordre de gravité croissante[3].

Mais la notion de réquisition irrégulière demeure étrangère au cadre de cet ouvrage. La théorie de la valeur ne peut être exposée que sous l'angle des réquisitions normales. Il serait sans intérêt, au surplus, après l'excellent exposé de M. Mentré de reprendre l'examen des réquisitions irrégulières et la comparaison de cette notion aux institutions voisines (voies de fait, dénaturation d'actes : dégâts de cantonnement, pillages...).

1. Il faut toutefois, pour juger du crédit à accorder aux opinions précitées, s'entendre sur la valeur des mots employés. A tenir pour irrégulières les réquisitions ne remplissant pas toutes les conditions légales, il faut admettre que celles-ci furent innombrables. Mais, parmi les irrégularités relevées, il en est de bénignes et les réquisitions qui en sont entachées n'en produisent pas moins leurs effets habituels.

2. MENTRÉ, *op. cit.*, p. 17.

3. M. le professeur THOMAS, à la soutenance de thèse de M. MENTRÉ (mars 1941).

CHAPITRE II

DE LA FIXATION PRÉALABLE DES INDEMNITÉS DE RÉQUISITION

SECTION I

Du choix d'un système d'évaluation

Ce n'est rien que d'affirmer l'existence d'un droit, encore faut-il en organiser les manifestations, en fixer l'étendue et les limites, en préciser les effets. C'est l'œuvre de la technique juridique.

Le principe de l'indemnisation en matière de réquisition n'a pas été posé par les auteurs de la loi de 1877. Il ne date pas non plus, comme plusieurs sont tentés de le croire, de la promulgation de la Déclaration des droits de l'homme.

Il avait été affirmé pour la première fois dans les ordonnances de 1467, 1485 et de 1514[1]. Mais, faute d'avoir posé des règles précises quant au montant des indemnités et donné aux prestataires des garanties en vue du recouvrement de celles-ci, le système instauré ne permit que rarement d'accorder aux intéressés les compensations (indemnités, dégrèvements d'impôts...) auxquelles ils pouvaient prétendre. C'est, dès lors, le mérite du législateur de 1877 d'avoir, par une codification prévoyante, fait en sorte que le droit à indemnisation reconnu aux prestataires ne se bornât point à l'énoncé d'un principe, mais soit suivi de résultats positifs.

Pour évaluer les prestations, le législateur pouvait hésiter

1. DELPOUX, *op. cit.*, p. 12 ; — Cf. A. PEYTEL, *Les réquisitions civiles et militaires*, dans la « *Gazette du Palais* » (du 3 oct. au 10 nov. 1941), numéro du 3 oct.

entre deux procédés : établir à l'avance des barèmes applicables en toute hypothèse ou se borner à formuler un principe général, dont les autorités chargées des règlements auraient à faire usage dans chaque cas particulier.

Le premier système paraissait séduisant. Un gain de temps appréciable pouvait être obtenu par l'accélération des règlements et la suppression de tout contentieux s'y rapportant. Le prestataire y trouvait l'avantage de recevoir une compensation presque au lendemain de sa dépossession, avant que la hausse des cours, consécutive à l'état de guerre, ne vienne accuser avec excès l'appauvrissement qu'il avait subi. Cependant, il ne pouvait être envisagé de déterminer le prix, non seulement des matières premières ou denrées à grand marché, mais des multiples produits fabriqués ou demi-ouvrés, outillages, installations, accessoires neufs ou usagés, dont la réquisition se révélerait indispensable.

A l'inverse, se borner à jeter les bases d'après lesquelles devait intervenir dans chaque espèce le calcul de l'indemnité, c'était négliger délibérément la possibilité de supprimer les difficultés de règlement quand l'évaluation préalable de la prestation pouvait être tentée avec des chances de succès (choses fongibles susceptibles d'être classées et appréciées à l'avance). Mais utiliser à la fois l'un et l'autre systèmes, dans les cas auxquels ils paraissent les mieux adaptés, constituait le procédé susceptible de résoudre le problème dans les conditions les plus favorables.

C'est ainsi que le législateur de 1877 a décidé la fixation à l'avance des indemnités afférentes à certaines réquisitions : par décret réglementaire pour le logement et le cantonnement, au moyen de barèmes établis dès le temps de paix pour les animaux et voitures.

Dans d'autres cas limitativement énumérés, il a précisé le système d'indemnisation à employer : prix de revient (charbons des compagnies de chemin de fer) et prix courant local (harnachements).

Pour les cas non prévus, enfin, il s'est contenté de poser le principe que l'indemnisation doit égaler la valeur de la prestation.

Ces règles se sont conservées sans changement notable.

En ce qui concerne le logement et le cantonnement, toutefois, une distinction fut établie, au cours de la guerre 1914-1918, entre l'occupation temporaire impliquant une cohabitation avec l'habitant et un séjour prolongé à l'écart de la vie commune. Dans le premier cas seulement, les allocations réglementaires étaient versées au prestataire. Dans le second, l'indemnisation était calculée sur la base des frais réellement exposés, conformément au droit commun des réquisitions. D'autre part, au cours de la même période, l'administration reconnut aux propriétaires de chevaux réquisitionnés la faculté de demander aux tribunaux le relèvement de l'indemnité allouée par la commission habilitée pourtant, aux termes de la loi de 1877, à statuer définitivement [1].

M. Delpoux [2] note dans ces aménagements l'influence des événements qui ont révélé les défauts de la réglementation. Celle-ci, appliquant en une période de bouleversement de prix des tarifs établis en temps de paix, donc insuffisants, a manqué son but et multiplié les désaccords. Il voit dans cette évolution une tendance des règles spéciales d'évaluation à se rapprocher du régime de droit commun, où l'indemnité ne repose pas sur des bases préalables, soit légales, soit réglementaires et où le dernier mot appartient au juge. Il considère comme un progrès cette limitation des pouvoirs administratifs et cette extension corrélative des attributions du pouvoir judiciaire bénéficiant d'une plus grande liberté d'appréciation.

Cette observation ne paraît pas pertinente. Les modifications mises en avant sont des plus limitées et purement interprétatives des textes envisagés : la première souligne les conditions requises pour qu'il y ait logement chez l'habitant ; la seconde se borne à permettre aux prestataires de contester devant le juge, non la force obligatoire des barèmes, mais l'application qui en a été faite.

1. C. M. du 10 janvier 1916, *Bull. Off.* Ministère Guerre, éd. méthodique n° 70, p. 181. Cf. MESTRE, *op. cit.*, p. 140.
2. *Op. cit.*, p. 48 et suiv.

Au demeurant, la prévision d'une fusion des règles spéciales d'évaluation dans le système général d'indemnisation prévu par l'article 2 de la loi devait être pris en défaut par les événements. L'année 1916 n'était pas écoulée que le législateur était obligé, pour faciliter le ravitaillement de la population civile, de taxer les céréales. Le système de la taxation fut largement étendu par la suite et la loi de 1938 sur l'organisation de la Nation pour le temps de guerre en a fait une application généralisée en l'associant avec un régime de limitation des prix. Ces mesures de fixation ou de surveillance administrative des cours n'étaient pas établies en vue des réquisitions. Il n'empêche que le juge ne pouvant, même indirectement, contrarier sur ce point l'autorité administrative, les barèmes ainsi fixés constituent des limites que les indemnités de réquisition ne peuvent plus dépasser.

Cette politique a donc eu pour effet de restreindre considérablement la sphère d'application de l'évaluation directe que l'auteur précité croyait, au contraire, devoir s'étendre indéfiniment.

Section II

Les procédures de fixation préalable de l'indemnité

Les modes légaux d'évaluation ne méritent aucune attention particulière. Le premier, réquisitions de combustibles, matières grasses et autres objets appartenant aux compagnies de chemin de fer et payées au prix de revient, s'explique par la nature particulière des relations de l'Etat avec les sociétés concessionnaires. Le second, prestations de harnais et de voitures hippomobiles réglées sur la base des prix courants locaux, procède du désir de faciliter des règlements peu importants faits à une catégorie de prestataires, les cultivateurs, que toute procédure administrative rebute au plus haut point. Il faut admettre qu'elle constitue une mesure de faveur.

Plus intéressant à tous égards se révèle l'examen de la fixation préalable des indemnités par voie de règlements ou d'arrêtés ministériels.

§ 1. *Tarifs réglementaires : logement et cantonnement des corps de troupe et services.*

Le tarif est arrêté par décret pris par délégation spéciale du législateur [1]. C'est dire qu'il fait corps avec la loi et que les mandatements intervenus de ce chef ne sont pas, sauf erreur d'application, susceptibles de recours. Toutefois, il a été admis que, dans les régions où elles se révéleraient particulièrement insuffisantes, les indemnités pourraient être relevées par décision gracieuse de l'autorité militaire [2].

Les indemnités allouées de ce chef [3] ne visent pas à indemniser le prestataire de dépenses acquittées à cette occasion. Elles constituent plutôt une légère compensation accordée en échange d'une prestation considérée comme une charge traditionnelle de la propriété et souvent transformée par la gentillesse de nos populations en cordiale hospitalité.

Chacun connaît la différence entre le logement, qui s'entend de la mise à la disposition des militaires d'un lit complet, et le cantonnement, qui consiste à abandonner aux soldats la disposition de locaux susceptibles de leur servir d'asile pour la nuit : granges, écuries, remises, hangars, et les tarifs s'y rapportant : 3 fr. par officier, 1 fr. par sous-officier et homme de troupe dans le premier cas ; 0 fr. 15 par homme, 0 fr. 05 par cheval dans le second.

Il convient de distinguer également le cantonnement provisoire d'une troupe de passage ou séjournant quelque temps dans une localité, et le maintien des corps et services prolongé pendant les mois de stagnation des opérations, ayant marqué les années 1915 à 1918 ou donné à la première partie de

1. Art. 18 de la loi du 3 juillet 1877. Le dernier décret promulgué à cet effet est daté du 26 mai 1939.
2. En ce sens : Cass. civ., 17 janvier 1928, *D. H*, 120 ; *S.*, 1928.1.173, et MESTRE, *op. cit.*, p. 53.
3. Pour les cas où l'indemnité n'est pas due (trois premières nuits pour les troupes de passage, durée de la mobilisation) cf. art. 15, loi du 3 juillet 1877, et MESTRE, *op. cit.*, p. 51.

la guerre d'hier son aspect déconcertant. Il est évident que ce séjour dépasse les inconvénients légers d'une cohabitation passagère et entraîne pour les intéressés des frais tout différents. Ce point de vue a été admis par l'administration militaire dès 1915. Une circulaire du 3 mars [1] dispose qu'il y aura lieu, en cas d'occupation prolongée, de substituer à la réquisition un bail de location révocable à la volonté de l'Etat. Une autre du 23 février 1916 [2], plus complète à cet égard, précise les conditions pour qu'il y ait logement et cantonnement (cohabitation, séjour de courte durée). Dans le cas contraire, l'indemnité allouée est basée sur la valeur locative des locaux occupés.

Cette jurisprudence est solidement établie ; l'administration en fait une application constante, qu'elle soit ou non réclamée par le prestataire et qu'il y ait ou non accord amiable avec lui [3].

§ 2. *Les barèmes ministériels.*

I. Les réquisitions d'animaux (chevaux, mulets) et de voitures hippomobiles.

Les réquisitions d'animaux (et voitures) sont poursuivies d'après une procédure spéciale dictée par le souci d'assurer aux formations militaires les effectifs d'animaux (et voitures) dont elles sont dotées. Sans vouloir entrer dans les détails, ce qui, après d'excellents manuels [4], exposerait à des redites, il convient de rappeler que la réquisition proprement dite est précédée des opérations de recensement et de classement.

A l'intérieur de chaque région militaire, les chevaux sont

1. *B. O. E. M.* n° *70*, p. 119.
2. L. GINISTY, *op. cit.*, p. 59.
3. La question des frais accessoires, non prévue en 1914, a subi la même évolution. Elle a fait l'objet notamment des deux circulaires ministérielles, du 3 mars 1915 et du 7 mars 1940, *Bull. Off.* Ministère Guerre, partie permanente, p. 424. Aux termes de la dernière, conçue dans le but d'alléger les charges du prestataire devenues trop lourdes par suite des progrès du confort des cinquante dernières années, les frais d'éclairage et de chauffage des locaux occupés par la troupe ne sont supportés par les habitants qu'en cas de logement et de cantonnement proprement dits. C'est la survivance de la vieille formule que le soldat, considéré comme un hôte, a droit « au lit, au feu et à la chandelle ».
4. Cf., en particulier, MESTRE, *op. cit.*, p. 34 et s., 54 et s.

recensés, au début de chaque année (tous les trois ans pour les voitures), par les soins des maires de chaque commune et par voie de déclaration obligatoire pour tous les propriétaires. L'inspection et le classement peuvent être ordonnés chaque année (tous les trois ans pour les voitures) par le ministre de la Guerre et sont effectués par des commissions mixtes de réquisition[1]. Les tableaux dressés à l'issue des opérations sont déposés aux bureaux de recrutement et aux mairies intéressées. Le contingent à fournir est fixé pour chaque région militaire par le ministre de la Guerre. Les catégories dans lesquelles sont classés les animaux (chevaux de selle, de trait léger, trait moyen, trait lourd) sont déterminées par l'article 49 de la loi de 1877[2]. Dans chaque catégorie ceux-ci sont rangés en trois séries d'après l'âge et la qualité : moins de dix ans, de dix à douze, treize ans et plus.

Les avantages de cette procédure sont évidents. Par son application, les bureaux de recrutement sont en mesure d'assurer, en cas de mobilisation, la fourniture aux corps de troupe ou services des chevaux de catégories déterminées figurant à leur tableau d'effectif du temps de guerre.

Le caractère marqué de fongibilité que présente ces animaux et qui permet leur classement en catégories et en séries, devait être mis à profit pour fixer, à l'avance, l'indemnité à allouer aux propriétaires en cas de réquisition[3].

Pour chaque série, est fixé un prix moyen et, de part et d'autre de celui-ci, un maximum et un minimum pour tenir compte de la qualité des animaux. Les prix moyens des deuxième et troisième séries sont déterminés en opérant sur les prix moyens des premières séries correspondantes des réductions fixées respectivement à 1/5 et 2/5. Dans chaque série, le prix maximum est le prix moyen majoré de moitié (des 3/4 dans la sixième catégorie : trait lourd) ; le prix minimum est le même prix moyen diminué d'un quart.

1. Art. 38, loi 3 juillet 1877, modifié loi 27 mars 1906.
2. Nouvelle rédaction de la loi du 20 juillet 1939 (*J. O.* du 1er août).
3. Pour les voitures, qui appartiennent à des modèles très différents suivant les régions, il ne pouvait être envisagé d'établir des barèmes. C'est pourquoi l'article 48 de la loi de 1877 fait payer la valeur d'après les prix locaux.

Chaque année l'administration de la guerre établit un barème en prenant comme prix moyen de la première série le prix moyen budgétaire. Ce dernier est destiné à servir de base aux achats effectués en temps de paix pour le compte du département de la Guerre par les comités d'achat du service des remontes [1].

II. Les réquisitions de véhicules automobiles.

Elles présentent de grandes analogies avec celles des animaux et sont également précédées d'opérations de recensement et de classement. Le recensement est assuré par les déclarations spéciales que les propriétaires sont tenus d'adresser aux préfets de leur résidence, en même temps que la déclaration de mise en circulation. A la suite de ces déclarations, les véhicules sont classés en deux catégories : la première comprenant les véhicules industriels ; la seconde composée des voitures de tourisme, des ambulances et des motocyclettes. Toute perte de véhicule classé doit être signalée par le propriétaire à la mairie qui en avise la préfecture obligée à transmettre chaque mois, aux généraux commandant les régions, les déclarations spéciales et les déclarations de perte. En possession de ces renseignements, les généraux commandant les régions procèdent au classement des véhicules susceptibles d'être utilisés par l'armée. Un classement partiel de vérification, fondé sur l'examen réel des véhicules, est effectué chaque année par des officiers opérant dans un certain nombre de communes de chaque région.

La procédure de la réquisition proprement dite est calquée sur celle relative aux réquisitions de chevaux. Elle est prévue par la loi du 18 juin 1934, modifiée par certaines dispositions générales de la loi du 11 juillet 1938 et du décret du 28 novembre 1938 [2]. Le prix des véhicules est déterminé d'après un barème établi en fonction de leurs caractéris-

1. Inst. Min. du 7 septembre 1937 relative à l'achat, à l'entretien et à la livraison des animaux nécessaires à la remonte de l'armée, *B. O. E. M.*, p. 1.
2. Cf. MESTRE, *op. cit.*, p. 55 et s.

tiques : marque, catégorie, puissance et ancienneté. Il peut être majoré ou minoré d'un quart si les membres de la commission sont unanimes à ce sujet.

III. Les réquisitions d'aéronefs.

Le système rappelle celui appliqué aux véhicules automobiles. Le recensement est basé sur les déclarations des propriétaires dès l'achat ou lors de la mise en circulation. Le classement est effectué au vu de ces déclarations. De même, les opérations de réquisition proprement dites sont conduites par une commission mixte opérant dans chaque aérodrome, et les indemnités sont fixées en application d'un barème, selon la marque et l'ancienneté de l'aéronef et les réparations effectuées.

IV. De la force obligatoire des barèmes.

La force obligatoire des barèmes a été contestée, sinon sous l'empire de la loi de 1877, du moins postérieurement à la loi de 1938. Ce revirement de l'opinion tient à la rédaction de l'article 23 de la loi de 1938 disposant « que les indemnités de réquisition peuvent être déterminées, pour certaines catégories de prestations, sur la base de tarifs ou de barèmes arrêtés par les ministres compétents, dès le temps de paix... ». Cette rédaction, notamment les termes « peuvent être », a paru à certains emporter abrogation des dispositions légales fixant les indemnités de réquisitions des chevaux et des voitures automobiles sur barèmes. Ceux-ci auraient cessé d'être établis en vertu d'une délégation expresse du législateur et ne constitueraient désormais pour le juge qu'un élément d'appréciation sans force obligatoire.

M. André Besson s'est attaché à exposer et à résoudre cette controverse d'importance, en partant de l'étude de la jurisprudence [1].

D'après une première opinion, les textes — article 49 de

1. Note sur la jurisprudence, *J. C. P.* 41, 1587.

la loi de 1877, article 12 de la loi du 18 juin 1934 — imposent au juge un procédé d'indemnisation dont il ne peut s'écarter.

Une seconde opinion voit dans les barèmes une simple indication n'apportant aucune dérogation au système général d'évaluation des prestations par tous moyens.

Le choix entre ces deux théories suppose résolu le problème des pouvoirs des juges en matière de réquisitions de chevaux et d'automobiles.

D'une façon générale, les indemnités sont arrêtées par les tribunaux d'après tous éléments, conformément au principe de l'article 23 de la loi du 11 juillet 1938, ayant remplacé l'article 2 de la loi de 1877. Elles ne doivent causer aux prestataires ni perte, ni bénéfice. Dans cette limite, toutes les garanties dont peuvent s'entourer les juges, avis des commissions d'évaluation, cours marchands, sont seulement des éléments d'appréciation destinés à dégager la valeur réelle des prestations.

Ces principes sont-ils applicables aux réquisitions de chevaux et de voitures automobiles ?

La difficulté provient de l'existence, touchant ces prestations, de barèmes établis à l'avance : pour les chevaux, l'article 49 de la loi de 1877, dans sa rédaction actuelle [1], prévoit que « les prix des animaux requis sont déterminés à l'avance et fixés d'après leur catégorie, leur âge et leur qualité » ; pour les automobiles, l'article 12 de la loi du 18 juin 1934 [2] dispose « que les prix de base des véhicules requis sont déterminés à l'avance et d'une manière absolue par arrêté du ministre de la Guerre, d'après leur catégorie et leur ancienneté de fabrication ».

En matière d'automobiles, il n'est pas douteux que les prestataires aient un recours : si la loi de 1909 leur refusait toute possibilité d'obtenir des tribunaux le relèvement de l'indemnité allouée par la commission, la loi de finances du 24 décembre 1914 (article 17) leur a donné ce droit et cette solution a été reproduite par la loi de 1934.

1. Modifié par L. L. 27 mars 1906, de finances du 24 décembre 1914, D. L. 20 juillet 1939.

2. Substituée à la loi du 19 juin 1928, remplaçant elle-même celle du 22 juillet 1909 modifiée par la loi de finances du 24 décembre 1914.

Malgré le silence sur ce point du décret-loi du 20 juillet 1939, modifiant l'article 49 de la loi de 1877, il doit en être de même pour les réquisitions de chevaux. Dès 1916, au demeurant, l'administration militaire reconnut aux prestataires le droit de demander aux tribunaux la révision de l'indemnité allouée par les commissions [1].

Cette interprétation bienveillante des textes en vigueur devait être ratifiée par le décret du 28 novembre 1938 dont l'article 39 stipule que le mandatement des indemnités déterminées d'après barèmes est effectué, dans les moindres délais, par l'autorité requérante « sauf réclamation du prestataire devant la juridiction de droit commun ». Dans le même sens, l'article 23 de la loi de 1938, modifié par le décret-loi du 29 novembre 1939, après avoir rappelé que les indemnités de réquisition peuvent être déterminées, pour certaines catégories de prestations, sur la base de tarifs ou de barèmes arrêtés par les ministres compétents, ajoute que les réclamations contre la fixation de ces indemnités sont soumises aux mêmes règles de forme, de délai, de procédure et de compétence que celles qui concernent les indemnités fixées sur la proposition des commissions départementales.

L'existence d'un recours, en cas de réquisition de chevaux et d'automobiles, n'est donc pas contestée ; il reste à déterminer les pouvoirs du juge en pareil cas.

Pour les tribunaux de Bourgoin, de Valence et de Montpellier [2], les barèmes constituent une simple indication pour le juge, libre d'arrêter la valeur des prestations selon le droit commun.

Pour ceux de Blaye et de Vienne [3], la loi impose, par dérogation au principe général de l'article 23, un mode de fixation des indemnités qui ne peut être écarté.

1. — La loi de 1938 n'a pu, en vérité, contre l'avis des juges de Montpellier, abroger, même implicitement, l'article 49 de la loi de 1877 ou l'article 12 de la loi de 1934.

1. C. M. 10 janvier 1916, *B. O. E. M.*, *N° 70*. p. 209.
2. Trib. c. Bourgoin, 2 septembre ; Valence, 8 octobre ; Montpellier, 23 octobre 1940 ; *J. C. P.* 41, 1587.
3. Trib. c. Blaye, 26 avril ; Vienne, 24 mai 1940, *J. C. P.* 41, 1587.

A. — C'est une opinion couramment reçue qu'une loi générale ne peut abroger des textes ayant fixé un point de droit particulier.

B. — Les barèmes prévus par les lois de 1877 et de 1934 ne sont que l'aboutissement et la mise en œuvre d'une procédure spéciale comportant le recensement et le classement des ressources. C'est parce que les animaux et les voitures offrent un caractère de fongibilité assez marqué que le législateur a décidé de les dénombrer et de les sérier, à seule fin de pouvoir leur appliquer, en cas de réquisition, des barèmes préparés à l'avance. L'argument appelle une observation. Cette procédure répond, en réalité, au désir de mettre à la disposition des formations les animaux et véhicules qui leur font défaut à la mobilisation ; mais il était logique de mettre à profit ce travail préalable pour fixer les indemnités pour la réquisition des animaux et des véhicules de chaque catégorie. Voilà le motif véritable de la persistance de la force obligatoire des barèmes : pourquoi le législateur de 1938 aurait-il renoncé aux avantages certains d'une fixation préalable des indemnités, quand le travail nécessité par cette évaluation continuait d'être effectué ?

C. — Des textes plus récents ont montré que ce système d'évaluation n'avait pas été abandonné par la législation de 1938. Le décret du 5 janvier 1939 sur les recensements a maintenu formellement (article 1er, alinéa 2) les règles prévues par les lois de 1877 et de 1934. En outre, si le texte originaire de l'article 23 de la loi de 1938 ne prévoyait que les tarifs et barèmes proposés par les commissions d'évaluation et approuvés par le ministre, les barèmes ministériels établis dès le temps de paix furent visés par l'article 39 du décret du 28 novembre 1938, et cette solution fut insérée dans la loi de 1938 par le décret-loi du 29 novembre 1939.

Ce texte a précisé les attributions et la compétence des juges de paix, points laissés dans l'ombre, ce qui avait empêché les prestataires d'exercer en temps utile le recours de l'article 44. Le décret et son préambule traitent successivement des prestations appréciées par les commissions

départementales d'évaluation et des réquisitions sur barème, établissant ainsi qu'un seul régime n'avait jamais été commun aux deux catégories de prestations.

Dès lors, quand après avoir posé en principe que les indemnités sont déterminées d'après tous éléments, l'article 23 décide (§ 6) « qu'elles peuvent être déterminées pour certaines catégories de prestations sur la base de tarifs ou barèmes arrêtés par le ministre compétent dès le temps de paix », ne réserve-t-il pas, sans référence spéciale il est vrai, mais de façon indiscutable, les barèmes établis pour les chevaux et les véhicules automobiles. Cette réserve est d'autant plus certaine que le même texte soumet les réclamations contre la fixation de ces indemnités aux règles ordinaires de forme, de procédure, suivies en matière de réquisition, admettant ainsi que les questions de fond, l'évaluation des indemnités, restent différentes.

La procédure des barèmes des lois de 1877 et de 1934 est donc toujours en vigueur, en dépit du système général consacré par la loi de 1938.

2. — Sa portée exacte n'est pas douteuse : les barèmes constituent un mode légal d'évaluation, étant insérés dans des arrêtés ministériels pris en vertu d'une délégation expresse et spéciale de la loi, dont les directives sont données de façon détaillée : les prix des animaux doivent être fixés d'après leur catégorie, leur âge et leur qualité ; dans chaque série seront établis des prix moyens avec des maxima et des minima ; des majorations ou minorations déterminées sont prévues. De même, les voitures automobiles sont à répartir dans quatre séries selon leur ancienneté de fabrication ; un prix de base applicable à la première série doit être fixé, lequel servira à calculer celui des autres séries. Tous ces prix de base pourront être majorés ou diminués d'un quart par la commission.

L'observation de ces injonctions légales précises ne saurait être écartée par le juge saisi d'un recours.

Ainsi en a jugé la Cour de cassation à propos des réquisitions de la période 1914-1918. L'arrêt Erichsen, Rothe & Cie [1],

1. Cass. civ., 6 mars 1917, précité.

en premier lieu, a souligné que l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 ne spécifie aucun mode légal d'évaluation, à la différence de l'article 39 de la loi de 1877 et de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1909 qui régissent des cas particuliers. Cette réserve, établissant par *a contrario* que le système particulier réalisé par ces textes constitue un mode légal d'évaluation, a été maintes fois reproduite par la suite[1]. A propos de réquisitions de chevaux et de véhicules automobiles opérées irrégulièrement, la Cour de cassation a déclaré que les indemnités devaient être établies conformément au droit commun des réquisitions, mais en spécifiant que, si les barèmes n'étaient dès lors pas applicables, c'est parce que les formalités spéciales prévues par la loi n'avaient pas été respectées[2]. Enfin, c'est de façon directe que la Cour de cassation a reconnu le caractère légal des barèmes : le 2 janvier 1929, la Chambre civile cassait un jugement ayant attribué au prestataire la valeur de son cheval requis, appréciée d'après tous éléments[3].

La force obligatoire des barèmes a donc été pleinement admise par la Cour suprême sous la législation de 1877. Il ne peut en être différemment sous la législation de 1938, reproduisant intégralement les dispositions législatives antérieures.

3. — Le pouvoir du juge, saisi d'une réclamation en matière de réquisition de chevaux ou de voitures automobiles, apparaît mieux encore à considérer l'origine de ce recours. L'article 51 bis de la loi de 1877 ne prévoyait aucun recours contre les décisions de la commission considérées comme définitives. Aucune modification ne fut apportée à cette prescription par la loi du 27 mars 1906, autorisant pourtant les commissions à majorer d'un quart les prix de base des barèmes. L'article 15 de la loi de 1909, reconnaissant aux commissions les mêmes droits, reçut la même

1. Cass. civ., 5 novembre 1919, *D.*, 1919.1.109 ; 22 mai 1922, *D.*, 1923.1.71 ; 20 décembre 1926, *S.*, 1927.1.92.
2. Cass. civ., 14 avril 1923, *S.*, 1923.1.350, *D.*, 1923.1.69 ; 6 avril 1925, *S.*, 1925.1.328 ; *D. H.*, 1925. 326, et la note RENARD, *S.*, 1922.2.81.
3. *S.*, 1929.1.93.

rédaction. En 1914, les premiers règlements révélèrent l'injustice d'un système prévoyant seulement la majoration des tarifs, et refusant à l'administration de les abaisser pour tenir compte de la qualité inférieure de certaines prestations. C'est pourquoi la loi de finances du 24 décembre 1914 reconnut aux commissions le pouvoir, à l'unanimité des membres, de majorer ou de diminuer d'un quart les prix de base. En contre-partie, les prestataires obtinrent le droit de faire appel des décisions des commissions devant les tribunaux [1].

4. — Les juges ont donc les mêmes pouvoirs que les commissions. Ils peuvent redresser une erreur de classification et surtout reviser l'évaluation : diminuer la réduction opérée ou accorder une majoration d'indemnité. L'opinion d'après laquelle les tribunaux auraient un pouvoir moindre que celui des commissions est à rejeter. Elle a été soutenue pourtant par certains juges [2], motif pris de ce que les augmentations de tarifs ne peuvent être décidées par la commission qu'à l'unanimité des membres. Cette règle ne vaut que pour les commissions et ne concerne pas les tribunaux, lesquels peuvent, suivant les principes ordinaires de procédure, reviser les évaluations en se substituant aux commissions, sous réserve de respecter les limites légales des barèmes.

Après les quelques hésitations déjà retracées, la jurisprudence s'est ralliée à la théorie de la force obligatoire des barèmes [3].

Seule, la cour d'Aix persiste à soutenir que l'article 23 de la loi du 11 juillet 1938, en stipulant que les indemnités de réquisition « pourront » être déterminées, pour certaines catégories de prestations, sur la base de tarifs ou de barèmes arrêtés par les ministres compétents, a édicté une simple faculté non exclusive de tout autre moyen d'appréciation [4]. Cette opinion n'est appuyée en vérité que sur un simple

1. Cf. exposé des motifs, *J. Off.* 1914, Ch. Doc. parl., p. 2121 ; Sénat Doc. parl., p. 847.
2. Trib. c. Montpellier, 23 octobre 1940 précité ; en sens contraire, Montpellier, 11 juin 1941, *D. A. J.*, 282.
3. Trib. c. Lyon, 4 décembre ; Vienne, 27 décembre 1940 (dont la décision marque un revirement de sa doctrine antérieure) et la note signée A. B. dans *J. C. P.*, 41, 1634.
4. 31 mars 1941, *J. C. P.*, 41. 1723. La Cour a maintenu ce point de vue dans deux arrêts du 22 juin 1942 *(Cazes et Escoffier)*, Arch. Dtion Intendance.

argument de texte, lequel a paru sans valeur à une jurisprudence plus abondante ayant admis :

1° Avec les juges de Limoges : « que le caractère légal des barèmes (en matière automobile) n'est pas contestable, que les pouvoirs du juge sont exactement les mêmes que ceux des commissions [1] » ;

2° Avec ceux de Poitiers : que la législation de 1938 « n'abroge ni expressément, ni tacitement, la loi du 18 juin 1934 ; qu'il en résulte qu'est imposé au juge un mode d'évaluation dont il ne peut s'écarter et que son pouvoir d'évaluation ne peut jouer que dans le cadre de la dite loi [2] » ;

3° Avec ceux de Grenoble : « qu'en fait, malgré la promulgation de la loi du 11 juillet 1938, deux barèmes ministériels ont, à la date des 22 août 1938 et 31 octobre 1939, arrêté les prix de base des véhicules requis, et ce par application de l'article 12 de la loi du 18 juin 1934 ; que le maintien de cette dernière loi est confirmé en droit... surtout par le décret du 29 novembre 1939... ; que l'autorité requérante a donc avec raison déterminé les indemnités de réquisition des deux véhicules requis... au moyen des barèmes régulièrement établis en vertu de la loi du 18 juin 1934 [3] ».

La cour de Montpellier a tranché [4], en s'inclinant devant la force obligatoire des barèmes, un point de détail important ; elle a reconnu aux commissions régionales de révision des indemnités de réquisition automobile [5] les pouvoirs accordés aux commissions de réquisition de majorer ou de réduire l'indemnité d'un quart du prix de base, sans que la condition d'unanimité des membres prévue pour les dernières commissions soit remplie.

La Cour suprême enfin, sur un pourvoi de l'administration, a cassé, le 13 mai 1942, une décision du juge de paix de la

1. 28 avril 1941, *J. C. P.*, 41.1723.
2. 14 mai 1941, *J. C. P.*, ibid. ; *D. A. J.*, 250 ; V. également Montpellier, 11 juin 1941 préc.
3. 22 juillet 1941, *J. C. P.*, ibid.
4. 24 mars 1941, *J. C. P.*, ibid.
5. Ces commissions ont été créées en 1939 et 1940, dans chaque région militaire, pour examiner les demandes de relèvement des indemnités fixées par les commissions de réquisitions hippomobiles et automobiles. Le recours ainsi offert aux prestataires étant purement gracieux, les décisions des commissions peuvent être déférées aux tribunaux.

Ferté-sous-Jouarre ayant majoré l'indemnité de réquisition d'un cheval au delà des limites du barème applicable, motifs pris « de ce que l'objet de la réquisition ressortissant à une espèce de biens spécialement réglementée par le décret-loi du 30 juillet 1939, modificatif de l'article 49 de la loi du 3 juillet 1877, pour laquelle un prix maximum de série avait été préalablement fixé par le ministre de la Guerre en vertu de pouvoirs à lui conférés par la loi ; que le juge ne pouvait donc accorder un relèvement d'indemnité que si les sommes ainsi allouées ne dépassaient pas le maximum de la série où chaque cheval se trouvait avoir été classé[1] ».

Il est regrettable néanmoins que cet arrêt, très sobrement motivé, n'ait pas mentionné que la loi du 11 juillet 1938 n'avait pas abrogé les dispositions légales antérieures concernant l'évaluation des réquisitions sur barèmes. Il reste, en effet, aux adversaires de la thèse de la force obligatoire des barèmes, la possibilité de soutenir que la décision précédente n'a tranché le cas que des réquisitions de chevaux, pour lesquelles un texte postérieur à la loi de 1938 était venu confirmer que l'ancien système était toujours en vigueur. La controverse subsisterait donc en ce qui concerne les réquisitions de véhicules automobiles prévues seulement par un texte antérieur à la loi de 1938. Il faut souhaiter qu'une décision nouvelle de la Cour suprême, saisie de nombreux pourvois, vienne ruiner une opposition nourrie de seuls arguments de textes et dont la persistance apparaît inexplicable à qui ne connaît pas le prix attaché aux questions de forme par les juristes français[2].

§ 3. *Les barèmes établis par les commissions d'évaluation.*

Doivent être mentionnés, à côté des barèmes ministériels, ceux prévus par l'article 48 du décret du 2 août 1877, aux

1. *J. C. P.*, 42.1923.

2. La question vient d'être tranchée au moment de mettre sous presse. Dans un arrêt du 23 décembre 1942 (affaire *Branca*, *J. C. P.*, 1943, 2121), la Chambre civile de la cour de cassation reconnaît la force obligatoire des barèmes en matière de réquisitions d'automobiles sous la seule réserve de majorations ou de minorations autorisées du quart de l'indemnité. Ainsi est mis un terme, dans le sens prévu dans cet ouvrage, à l'irritante controverse n'ayant cessé depuis la guerre de diviser la jurisprudence.

termes duquel les commissions d'évaluation établissent, pour être soumis à la décision du ministre, les barèmes, tarifs, échelles, concernant les articles ne faisant pas l'objet d'une réglementation antérieure.

L'intérêt d'une pareille prescription ne peut échapper : si les dispositions prévues étaient applicables, au bout de plusieurs mois de fonctionnement, les commissions auraient disposé d'un nombre suffisant de barèmes pour leur permettre de fixer, dans la majorité des cas, l'indemnité afférente aux articles ne faisant pas l'objet d'une réglementation antérieure. Les auteurs de la loi de 1877 pouvaient, sans encourir de reproches, conserver quelques illusions à cet égard en raison de leur inexpérience du sujet. Il n'en était pas de même du législateur de 1938 qui avait reproduit dans l'article 39 de la loi du 11 juillet la disposition antérieure. Il n'avait aucune excuse de se leurrer de la sorte, l'expérience de la guerre de 1914-1918 ayant montré que les commissions n'étaient pas en mesure d'établir de semblables barèmes, ni surtout de les tenir à jour, en raison des fluctuations incessantes des cours inséparables des périodes troublées.

Tenant compte de cet état de fait, il a été admis que les commissions départementales n'auront pas, en principe, à établir les barèmes prévus par le troisième alinéa de l'article 39 du décret du 28 novembre 1938 pour être soumis à l'approbation du ministre compétent[1].

§ 4. *Taxation et limitation des prix en temps de guerre.*

Pour clore la liste des produits à propos desquels le problème à résoudre de la valeur de la prestation ne se pose pas à l'autorité chargée de la fixation de l'indemnité, il y a lieu de tenir compte, enfin, des procédures administratives de taxation et de limitation des prix.

L'obligation dans laquelle se trouve le législateur de s'assurer en temps de guerre le contrôle des prix a déjà été signalée. Elle se rattache à la nécessité impérieuse dans cette

1. Instruction générale n° 4 relative à l'évaluation des indemnités de réquisitions par les commissions départementales, *B. O. P. P.* 1940, p. 620.

période critique d'obtenir, sans désordre aucun, la fabrication et la réunion des ressources nécessaires à la continuation du conflit. Si cette préoccupation a été ignorée du législateur de 1877, elle est à la base de nombreux textes de lois votés au cours de la guerre 1914-1918 pour assurer le ravitaillement de la population civile. Ceux-ci réalisent — d'ailleurs sans beaucoup de méthode — la combinaison de plusieurs procédés : taxation, réquisition, déclarations obligatoires des stocks[1].

La taxation est également l'un des procédés mis à la disposition du ministre responsable, au sens de l'article 45 de la loi de 1938, et qui doit devenir le fournisseur d'une ressource ou d'une catégorie de ressources des ministres utilisateurs[2]. A noter que les dispositions de cette loi — spéciale aux réquisitions civiles — relatives à l'évaluation de l'indemnité, sont applicables aux réquisitions militaires[3].

Les avantages de cette méthode sont certains. Par la taxation, la surenchère est supprimée, théoriquement tout au moins. Toute vente au-dessus du cours fixé devient illicite et expose son auteur à la répression ; le vendeur n'a plus d'intérêt à choisir son acheteur ; partant, la répartition des produits peut s'opérer suivant un ordre déterminé à l'avance. Les besoins essentiels de la population, ceux plus sacrés encore de la défense nationale, peuvent être satisfaits. Les possibilités du Trésor sont ménagées, le pouvoir d'achat des consommateurs est sauvegardé dans toute la mesure du possible.

La taxation n'a pas que des avantages. Elle n'a jamais manqué de provoquer — le souvenir du maximum survécut longtemps à la Révolution — d'amères récriminations, le danger une fois passé. Sans vouloir faire son procès, il faut re-

1. L. L. du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et subsistances, du 22 avril 1916 sur la taxation des charbons, du 29 juillet 1916 sur la taxation des céréales modifiée par celle du 7 avril 1917 relative à la taxation des blés, et surtout loi du 3 août 1917 sur les réquisitions civiles. Voir L. ROLLAND, *op. cit.*

2. Le décret du 10 novembre 1939 (*J. O.* du 11, p. 13026) donne la liste des produits dépendant d'un ministre responsable. Il a été complété par celui du 11 mars 1940 (*J. O.* du 13, p. 1863). Les tarifs de transport ou d'usage des véhicules automobiles, arrêtés par l'ancien ministre des Travaux publics, fournissent un exemple de cette procédure de taxation.

3. Article 27 de la loi.

connaître que dans toutes les périodes critiques son emploi n'a pu être évité. Ainsi s'explique que le recours à la taxation combinée à d'autres mesures destinées à compléter et à renforcer son action (déclaration obligatoire des stocks, réquisition, rationnement) figure encore à la loi de 1938 (article 46).

Telle que prévue, l'application des taxes arrêtées par chaque ministre par délégation d'un texte de loi ne peut être évitée par quiconque. Le juge à cet égard est lié comme l'administrateur et le particulier. Il eût été surprenant qu'en cas de réquisition une indemnité supérieure à la taxe ait pu être accordée par les tribunaux. Ces tarifs, bien que n'ayant pas été spécialement établis en matière de réquisition, constituent donc des prix limites supérieurs que les indemnités de réquisition ne peuvent dépasser. Cette solution était admise par la jurisprudence de la guerre 1914-1918[1]. Elle est explicitement consacrée par l'article 38 du décret du 28 novembre 1938. Quelques rares décisions de justice de paix et de tribunaux de première instance l'ont récemment confirmée[2].

Sont à citer parmi les principaux tarifs : ceux d'achat du service du ravitaillement général[3] et ceux d'achat des bois de guerre[4] arrêtés par le ministre de l'Agriculture.

D'autres produits, enfin, peuvent faire l'objet non d'une taxation, mais d'une limitation de prix. Ici, le point de départ de la réglementation est différent : est admis comme valable le prix réel du produit à une date déterminée, mais ce prix ne peut être majoré qu'en fonction de l'augmentation justifiée des conditions de production sous l'influence du renchérissement des matières premières, de l'élévation du coût de la main-d'œuvre et des moyens de transport[5].

1. Cass. req., 22 décembre 1919, *Malterie Franco-Suisse, D.*, 1919.1.105.
2. Trib. c. Charolles, 24 juillet 1941 : « Attendu que les barèmes constituent un mode légal d'évaluation des indemnités de réquisition de bovins dont les prix ont été fixés à l'avance par les barèmes établis par des arrêtés ministériels... »
3. Décret-loi du 1er septembre 1939 (art. 8) organisant le ravitaillement général de la Nation en temps de guerre (*J. O.* du 2 septembre, p. 10970).
4. Décret-loi du 10 novembre 1939 (art. 8) sur l'approvisionnement en bois pendant le temps de guerre (*J. O.* du 15 novembre, p. 13118).
5. Décret-loi du 9 septembre 1939 portant réglementation des prix en temps de guerre) *J. O.* du 16 septembre, page 11486, rectif. du 17) modifié et complété par décret-loi du 30 janvier 1940 (*J. O.* du 31 janvier, p. 826, rectif. du 14 février) et par décret-loi du 29 février 1940 relatif au contrôle des prix (*J. O.* 1er mars, p. 1515, rectif. du 12).

Cette différence de réglementation tient à des considérations d'ordre pratique. Les produits taxés sont, en général, des matières premières ou des produits alimentaires ; ils existent en nombre relativement peu élevé et leur prix de revient peut être assez facilement déterminé. Les articles auxquels s'applique la limitation des prix sont au contraire des produits fabriqués. Leur nombre considérable, leur extrême diversité excluaient pratiquement le recours à la taxation. Il a donc été décidé que leurs prix de fabrication, de gros, de demi-gros et de détail ne pourraient faire l'objet d'une majoration par rapport à leur montant au 1er septembre 1939, sans l'autorisation préalable du comité national ou des comités départementaux de surveillance des prix. A cette catégorie se rattachent les tarifs appliqués dans les entreprises artisanales, industrielles et commerciales.

De même que les taxes, les prix ainsi réglementés constituent des limites supérieures que ne peuvent dépasser les indemnités allouées au cas de réquisition.

Les règles rappelées ci-dessus se traduisent donc par une réduction considérable du domaine d'application de l'évaluation directe des indemnités de réquisition.

CHAPITRE III

LES PRINCIPES ET LES POSITIONS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DIRECTE DES INDEMNITÉS DE RÉQUISITION

Section I

De l'interprétation doctrinale de l'article 2 de la loi de 1877

§ 1. *L'article 2, siège de la matière.*

L'article 2 de la loi de 1877, voté sans discussion au cours des séances des 20 et 22 février à la Chambre des députés et du 16 juin au Sénat, devait vivre pendant quarante ans une vie d'effacement. C'est là le sort réservé à certains textes. L'exemple de l'article 1384 du Code civil est caractéristique à cet égard. Mais à la différence de ce dernier texte qui s'est révélé, à l'expérience, contenir beaucoup plus de choses qu'il n'y paraissait à première vue, l'article précité parut, au moment du besoin, imprécis, incertain, presque dépourvu de signification.

La guerre de 1914-1918 avait accumulé les destructions et entraîné une énorme consommation de matériel. La perte des riches départements du Nord et de l'Est, en diminuant les ressources, augmentait la contribution à exiger des autres portions du territoire. Les approvisionnements et le matériel de toutes sortes réunis en vue de la mobilisation étaient épuisés depuis longtemps. Les réquisitions se multiplièrent en vue de les renouveler.

Les règlements ne pouvaient être conduits au même rythme. La procédure légale, logique et minutieuse, était appliquée pour la première fois par des autorités diverses manquant de liaison entre elles. Les maires, notamment, se révélèrent trop souvent inférieurs à leur tâche, rançon inévitable, en cette matière comme en bien d'autres, de la diversité de leur origine et de l'ampleur de leurs attributions. Leur double rôle, de défenseurs des intérêts de leurs administrés et de représentants du pouvoir central, les mettait d'ailleurs en posture délicate dans ces affaires d'indemnisation. L'autorité militaire, au demeurant, n'avait d'action contre eux que par l'intermédiaire des préfets, ce qui introduisait un échelon supplémentaire dans une institution aux rouages déjà trop nombreux. Comment s'étonner, dans ces conditions, que le règlement des réquisitions ait subi, du seul fait de la constitution des dossiers, des retards importants ?

Que dire, d'autre part, des réquisitions opérées dans les départements conquis en quelques mois par l'ennemi et dont le règlement était sollicité par les prestataires réfugisé sur le territoire ayant échappé à l'invasion ? Pertes de pièces justificatives, abandon ou destruction des archives officielles, désorganisation des services administratifs, ne pouvaient faciliter des liquidations déjà laborieuses par elles-mêmes.

D'une façon générale, le paiement des indemnités devait donc intervenir de longs mois après que la réquisition avait réalisé la dépossession des intéressés. Quel que fût le mode adopté pour arrêter, au jour de la réquisition, la valeur de la prestation, les fluctuations désordonnées des cours, inséparables des périodes troublées, devaient s'accompagner d'un appauvrissement marqué de ceux qui avaient sacrifié aux exigences de la défense nationale. Le principe même de la réquisition ne pouvant être mis en cause, les doléances des intéressés allaient se traduire par une critique plus ou moins acerbe des règles de détermination des indemnités.

Sous la poussée des événements, l'article 2 de la loi, devenu le point de mire de tous, est retourné en tous sens par une doctrine inquiète ; ses dispositions sont passées au

crible par une jurisprudence soucieuse d'y découvrir un principe directeur.

Les efforts de tous les commentateurs devaient tendre en premier lieu à dégager sur ce point les intentions des auteurs de la loi.

Ce n'est pas que ces derniers ne se fussent clairement exprimés. Le baron Reille, rapporteur du projet devant la Chambre des députés, avait souligné le double objet de la loi : d'un côté, permettre « aux soldats de demander l'indispensable par des voies extraordinaires » ; de l'autre, « assurer au citoyen la juste rémunération de ce qu'il a fourni afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous »[1]. Pour obtenir cette répartition équitable, il sied que les prestataires « soient dédommagés de la perte qu'ils ont subie »[2]... « reçoivent un dédommagement absolu »[3].

Ces notions de « perte subie » et de « dédommagement absolu » sont en réalité aussi ambiguës que celles de la valeur de la prestation fournie et, comme elles, susceptibles d'interprétation. Se réclameront, en effet, des rapporteurs de la loi, les partisans de thèses aussi opposées que celles de la valeur commerciale et du prix de revient. Les intéressés, en l'absence de précisions supplémentaires rencontrées dans les travaux préparatoires, se trouvèrent ramenés à l'étude du texte incriminé.

Suivant la méthode d'investigation employée pour la poursuite du but escompté, ils peuvent être classés en deux catégories : les uns attendant d'une analyse serrée des termes de l'article 2 les indications qui leur font défaut, les autres recherchant la solution du problème dans la nature juridique de la réquisition comparée aux institutions voisines.

§ 2. *La méthode déductive appliquée à l'article 2.*

Ce texte paraissait très clair à l'annotateur de la *Gazette*

1. D. P., *L. ann.*, 77.4.53 (col. 3).
2. *J. O.*, 19-20 août 1876, p. 6483.
3. *J. O.* précité, p. 6479.

du Palais du 28 octobre 1916[1]. « La valeur d'un objet, c'est le prix auquel on peut le vendre ou la somme d'argent qu'il faut débourser, à un moment donné, pour se le procurer ». Des esprits avertis en étaient moins persuadés et les événements ont montré que leur réserve à cet égard n'était que trop justifiée. Le doyen Larnaude, notamment, rappelle à cette occasion l'adage « Omnis definitio in jure periculosa »[2].

Toujours est-il que c'est de la définition du mot valeur qu'il convenait d'attendre la solution du problème. Mais c'est là que commençaient les hésitations et où naissaient toutes les difficultés. Le sens de ce terme, à la fois expression de la langue courante et conception fondamentale d'économie politique, se révèle des plus malaisés à préciser. En posant en principe que le législateur n'avait pas entendu donner au mot valeur un sens nouveau, mais lui conserver un de ceux qu'on lui attribuait jusqu'alors, il n'y avait plus qu'à dégager la notion de valeur ratifiée dans le texte. En d'autres termes, il n'était plus question de définir le mot valeur, mais de rechercher de quelle valeur il s'agissait. Ainsi posé, à la suite d'un subtil détour, le problème devait être rapidement résolu.

Il ne pouvait être question d'hésiter longuement entre les deux notions économiques de valeur d'usage et de valeur d'échange. La seconde conception, objective et seule susceptible de servir de commune mesure, devait être choisie. Rixens et Marchant[3] ont beau jeu de souligner alors que la valeur d'échange ne peut être confondue avec le coût de production et de déclarer irrecevable, de ce fait, la thèse du prix de revient soutenue par l'administration. Au contraire, était établi du même coup le bien-fondé de la valeur commerciale, le prix courant étant la valeur d'échange appréciée en monnaie.

Le raisonnement est logique et partagé par de nombreux

1. Sous un jugement de Lyon du 28 juillet 1916, *D.*, 1916.2.158.
2. *De l'indemnité dans les réquisitions militaires*, dans *« La Loi »* du 15 février 1917, ou *Documents de doctrine sur l'indemnité représentative de la valeur*, édité pour le Ministère de la Guerre par Berger-Levrault, p. 42.
3. *Réquisitions militaires*, éd. 1916, L. Fournier, éd., p. 148.

auteurs[1] oubliant de convenir qu'il est, au point de départ, basé sur un postulat au terme duquel les auteurs de la loi de 1877, en parlant de valeur, ont entendu viser la conception économique usuelle de valeur d'échange.

C'est encore à l'idée de valeur que s'attaquent, dans leur ouvrage sur le *« Critérium de la valeur en matière de réquisition »*[2] deux théoriciens, Lafond et Bonnecase, qui, selon le doyen Larnaude, ne manquent pas de hardiesse. Ces derniers empruntent à l'économiste anglais Marshall sa définition de la valeur : valeur normale ou naturelle d'une marchandise, « valeur que les forces économiques tendent à créer à la longue, valeur moyenne qu'amèneraient les forces économiques si les conditions générales de la vie demeuraient stationnaires pendant un temps assez long pour leur permettre de produire tout leur effet ».

Définition singulière, imparfaite, qui emprunte à deux reprises le mot qu'il s'agit de préciser, et fait état de l'hypothèse chimérique représentée par une longue stabilisation de la vie économique.

Il reste à démontrer, au surplus, que cette conception a bien été visée par les auteurs de l'article 2[3].

Section II

La méthode de comparaison ou des analogies appliquée à la réquisition

Ainsi se trouve vérifié l'échec de l'interprétation de l'article 2 par la mise en œuvre de la méthode d'analyse. Mais c'est le propre de l'esprit de ne pas se tenir pour battu tant que le champ des investigations demeure ouvert à sa sagacité. Il est à penser que le législateur de 1877, au

1. Berthélemy, Note sous une série de décisions, *D.*, 1916.2.137 ; — Naquet, Note sous l'arrêt *Erichsen*, 6 mars 1917, *S.*, 1917.1.10.
2. Cf. à ce sujet Larnaude, *op. cit.*, p. 39.
3. Il faut reconnaître que cette notion de valeur normale a exercé une influence incontestable sur certaines législations étrangères, notamment allemande et autrichienne. Cf. à ce sujet Larnaude, *op. cit.*, p. 49 et suiv.

moment d'arrêter son choix sur un système d'indemnisation, ait été influencé par les solutions adoptées avant lui à propos d'institutions analogues. S'il était possible de démontrer que la réquisition ait été conçue à cette époque comme une expropriation, une vente forcée, ou, au contraire, comme une charge, un impôt, *le montant de l'indemnité à allouer au prestataire serait par là même établi par l'application des règles posées à propos des institutions ci-dessus.* Aussi les auteurs ont-ils repris l'étude des travaux préparatoires et de l'économie de la loi pour y découvrir des indices du choix du législateur en faveur des solutions de l'une ou l'autre de ces théories. La notion la plus voisine de la réquisition est sans contredit celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce rapprochement devait être tenté le premier.

I. L'assimilation de la réquisition à l'expropriation pour cause d'utilité publique (thèse de H. Berthélemy).

§ 1. *La comparaison des deux institutions.*

A. — Devenue classique, elle se trouve dans tous les manuels. L'une et l'autre réalisent la dépossession du propriétaire dans un but d'intérêt public. Aussi de nombreux auteurs les traitent-ils sur le même pied. « Dans de nombreux cas la réquisition se résume en une véritable expropriation », écrivent Rixens et Marchant[1]. « La réquisition est pour les meubles ce que l'expropriation est pour les immeubles, un mode d'acquisition par voie de cession forcée », déclare M. Bonnard[2]. L. Duguit voit en elle « une transformation de l'affectation individuelle de certaines richesses en affectation collective »[3]. Ces auteurs n'admettent entre ces deux institutions que des différences, soit de portée : l'expropriation ne s'appliquant qu'aux immeubles, la réquisition pouvant porter sur la propriété ou la jouissance d'im-

1. *Op. cit.*, p. 146.
2. *Op. cit.*, p. 579.
3. *Op. cit.*, tome 3, p. 368.

meubles, de choses mobilières, sur des prestations personnelles ; soit de procédure : il n'y a qu'application de la règle « *res mobilis res vilis* » d'après laquelle la dépossession des choses mobilières s'accomplit sans observation des formalités protectrices du transfert de la propriété immobilière ; soit d'urgence enfin.

Les liens unissant les deux institutions n'avaient pas échappé aux auteurs du projet. Au Sénat, le colonel de Bastard avait déclaré « que la réquisition constitue une véritable expropriation de la propriété mobilière qu'on pourrait dire pour cause de nécessité publique »[1]. Il n'en fallait pas davantage aux partisans de l'assimilation pour triompher bruyamment. Il fut inutile de faire ressortir que l'opinion précitée reconnaissait simplement que la réquisition, à l'égal de l'expropriation, consacre la dépossession du propriétaire. En vain le rapporteur avait-il lui-même déclaré qu'il n'y avait pas lieu, en ce qui concerne l'évaluation de l'indemnité de réquisition, de faire appel aux solutions de la loi de 1841. Il parut aux partisans de la théorie précitée que la réserve ainsi souscrite faisait état de la seule différence entre les deux institutions, à savoir que le paiement de l'indemnité antérieur à la dépossession dans l'expropriation lui était postérieur dans la réquisition[2].

Pour Duguit[3], la réquisition ne réalise aucun transfert de propriété en faveur de l'Etat — qui n'exerce en l'occurrence qu'une fonction et, de ce fait, n'a aucune vocation de propriétaire — mais n'emporte qu'un changement dans la destination donnée à certaines richesses qui, de privées, sont affectées à un service public.

Pareille conception, étroite, statique, du problème laisse en dehors d'elle les moyens de réalisation, l'aspect dynamique de la question. Peu importe lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité à allouer que ce changement d'affectation soit intervenu à la suite d'une réquisition ou d'une expropriation. Ce qui compte, c'est le but recherché (le sacrifice des intérêts

1. Rapport du colonel de BASTARD au Sénat, *D., L. ann.*, 1877. 4, p. 56.
2. En ce sens, Montpellier, 7 juillet 1916, *D.*, 1916.2.183.
3. *Op cit.*, p. 370 et s. V. également *supra*, p. 15 et s.

particuliers à l'intérêt général) et non les moyens employés (mise en jeu de la force gouvernementale).

Il a déjà été montré, à travers l'apparente simplicité de la thèse de l'Ecole du Service Public, les lacunes et les contradictions du système construit par ses adeptes. L'impossibilité de faire abstraction, dans l'évaluation de l'indemnité, des conditions dissemblables dans lesquelles interviennent l'une et l'autre opérations sera également soulignée.

B. — Envisageant la question d'un point de vue moins théorique, le doyen Berthélemy soutient que la cause de l'expropriation n'a pas à intervenir ; il est exproprié, dit-il, pour cause d'utilité publique, de salubrité publique : l'indemnité est-elle différente ? Pourquoi le serait-elle en matière de réquisition (expropriation pour cause de nécessité publique)[1] ?

C'est, à coup sûr, une erreur de parler en matière d'expropriation de préjudice subi intégralement réparé : l'exproprié n'est indemnisé en effet que du préjudice direct et certain[2]. Soutenir que la réquisition ne peut être pour celui qui la subit la cause d'un tel préjudice, c'est reconnaître qu'en ce domaine l'indemnisation doit être régie par les principes reçus en matière d'expropriation. La controverse n'est pas dénuée d'intérêt.

L'indemnisation en matière d'expropriation doit être complète, c'est-à-dire, pour reprendre la formule employée par la Cour suprême, « couvrir le propriétaire des frais qu'il aura à débourser pour se procurer une propriété de même nature que celle qu'on lui enlève »[3]. Ce n'est donc pas le prix que la maison lui a coûté qu'il doit recevoir, mais celui qu'elle vaut actuellement. La perte qu'il peut éprouver, le gain qu'il peut réaliser de la sorte ne provient pas de l'expropriation, mais existait avant elle, qui n'a fait que les concrétiser[4].

1. Note précitée au Dalloz.
2. A l'exception notamment du préjudice moral. En ce sens, RIXENS et MARCHANT, *op. cit*, p. 147, reproduisant la thèse défendue devant la Chambre des députés par M. DAGUILHON - PUJOL.
3. Cass., 25 juillet 1883, *D.*, 84.1.344.
4. M. Berthélemy passe sous silence les manœuvres spéculatives auxquelles donnent lieu les mesures d'expropriation dès que celles-ci sont prévues.

a) Il y a tout d'abord un véritable syllogisme à prétendre assimiler la réquisition, même entendue comme une expropriation pour cause de nécessité publique, à l'expropriation, sous prétexte que les deux formes les plus usitées de cette dernière — expropriation pour cause d'utilité ou de salubrité publique — ne diffèrent pas sensiblement.

Le refus de l'administration d'assimiler les deux institutions ne procède pas, comme le prétend M. Berthélemy, de la crainte, qui serait injustifiée, de voir les tribunaux commettre les mêmes fautes que les jurys d'expropriation. Au demeurant, cette crainte n'a pu préoccuper le législateur de 1877, à une époque où l'institution n'avait pas encore donné lieu aux abus relevés depuis lors et qui ont entraîné une modification importante des jurys d'expropriation [1]. Il a pour raison fondamentale les différences profondes entre les deux institutions, spécialement l'impossibilité de comparer la nécessité qui pousse à leur réalisation. Certes, il peut être utile qu'une route soit tracée, une voie de chemin de fer établie, une école ou un hôtel des postes édifiés sur le terrain d'autrui. Il y va de l'intérêt des riverains ou des habitants d'une localité qui recueilleront les fruits du sacrifice de quelques-uns d'entre eux. Mais cet intérêt n'est pas toujours tel qu'il justifie une procédure hâtive et une réalisation immédiate, ni que l'expropriation ne puisse être remise dans l'attente de conditions plus favorables à son exécution ou même définitivement abandonnée [2].

En va-t-il de même en matière de réquisition ? L'Etat est-il en mesure, devant les dépenses sans cesse accrues par la hausse continue des cours, de renoncer à ses projets d'acquisition ou d'en retarder l'exécution ? La réponse n'est pas douteuse, l'administration militaire n'est pas libre d'attendre la période convenant le mieux à la réunion des

1. Cf. Rapport au Président de la République sur le décret du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, *B. O. P. P.*, 1935, p. 5238.

2. Il faut faire une exception pour certaines expropriations que l'Etat ne peut différer. Il en est ainsi des expropriations prononcées dès avant la guerre pour permettre l'édification des fortifications connues sous le nom de « ligne Maginot ». Il en est encore ainsi, bien qu'à un degré moindre, de certains programmes de travaux civils pour lesquels il est fait usage d'une procédure d'urgence et même d'extrême urgence.

approvisionnements qui lui font défaut. Peut-il être admis que, spéculant sur les obligations de l'Etat qui font de lui un acheteur nécessaire, les détenteurs de marchandises, sans se dérober tout à fait, prétendent subordonner la livraison à l'acceptation de conditions draconiennes ? Cette opinion ne peut être soutenue sérieusement. La résistance qui se justifie de la part de l'exproprié, lequel ne recueillera peut-être aucune part des avantages procurés par son sacrifice, tel le propriétaire expulsé à qui l'école construite à la place de l'usine qu'il exploitait ne profitera peut-être jamais, ne peut être admise de la part du prestataire, directement intéressé au succès des opérations militaires [1]. Une défense énergique des conditions de cession se comprend dans le premier cas, ne s'excuse pas dans le second. C'est que la liberté d'action de l'Etat, à peine diminuée dans la première hypothèse, n'existe plus du tout dans la seconde.

L'expropriation, d'autre part, se traduit par une plus-value dont l'Etat, par la voie des impositions, bénéficie dans une certaine mesure quand il ne la récupère pas immédiatement sur les riverains ou propriétaires voisins, ce qui arrive fréquemment. Au contraire, le transfert de propriété consécutif à la réquisition ne réalise qu'un déplacement et non une création de richesses. Son exercice, de plus, coïncide avec une période où les charges du pays sont écrasantes et n'ont rien de comparable à celles qu'il assume en matière d'expropriation.

Cette dernière différence vaut d'être soulignée. Le droit administratif est une législation d'équilibre. Les solutions adoptées tiennent compte souvent de considérations étrangères au droit privé, telles que l'intérêt de l'Etat et ses possibilités financières.

b) Ces raisons et ces faits mettent loin de la théorie qui

1. La résistance dont il est question ici n'est pas la résistance active ou passive que pourrait opposer l'exproprié à la mesure qui l'atteint. Celui-ci peut seulement attaquer le décret ou l'arrêté qui le concerne devant la juridiction administrative. Il s'agit de la résistance morale à opposer, sur le plan des principes, à l'institution considérée en elle-même. Cette opposition ne se propose que d'obtenir des garanties supplémentaires en faveur des intéressés ou une majoration de l'indemnité payée à cette occasion.

ne prétend voir dans la réquisition qu'une expropriation rapidement conduite. Il en résulte que l'indemnité représentative ne pouvait être, dans la pensée du législateur de 1877, l'équivalent de la juste indemnité de la loi de 1841. La loi de 1877 a-t-elle, tant à propos de l'indemnisation que de la nature juridique de la réquisition, renvoyé une seule fois à la loi de 1841 ?

En principe les indemnités doivent être représentatives de la valeur de la prestation fournie. Cependant, dans les cas où la loi a soin de préciser à l'avance les bases d'évaluation de l'indemnité, celles-ci n'ont rien de commun avec les règles d'indemnisation en matière d'expropriation. Qu'il suffise de citer l'article 49 qui prévoit que les chevaux seront requis sur la base de tarifs arrêtés par le ministre de la Guerre. Sans admettre que l'emploi de ces barèmes « doive entraîner bien souvent un préjudice considérable pour ceux qui en ont à subir l'application »[1], il faut reconnaître qu'ils ne peuvent s'adapter à tous les cas et que les intéressés risquent d'être lésés. C'est en tout cas la preuve que l'intérêt des prestataires n'a pas été le seul élément pris en considération et que d'autres facteurs, notamment l'avantage retiré par l'Etat de la détermination préalable des indemnités, ont également été retenus. Est-il quelque chose d'analogue en matière d'expropriation ?

Certes, les rapporteurs de la loi de 1877 ont admis une certaine parenté entre la réquisition et l'expropriation, mais il est impossible d'aller plus loin. La nature juridique de ces deux institutions diffère totalement, tant par le but qu'elles poursuivent que par les conditions dans lesquelles elles se déroulent et l'ampleur de leurs conséquences financières.

c) Faut-il, dans ces conditions, convenir avec le doyen Berthélemy, que la réquisition puisse causer au prestataire un préjudice direct et certain ? Il convient, pour répondre à

1. Ch. CLARO, « Note sous diverses décisions des Cours et tribunaux », *D.*, 1916. 2.177, Extraits publiés dans les *Documents de doctrine* précités, p. 11.
Ces barèmes sont établis à partir des prix budgétaires devant servir de base aux achats de chevaux effectués en temps de paix; ils se rapprochent donc, dans une certaine mesure, des prix commerciaux.

cette question, de répéter que la situation du prestataire requis n'est pas la même que celle de l'exproprié.

L'économie de la loi de 1841 repose sur le fait que ce dernier est dans l'obligation ou tout au moins doit avoir la possibilité de se procurer un immeuble semblable à celui dont il a été dépossédé. La loi du 5 avril 1919 sur les dommages de guerre obéissait au même souci, en prévoyant l'allocation au sinistré de la valeur de « reconstruction » de l'immeuble détruit.

Il en est autrement dans l'hypothèse de la loi de 1877. Le remplacement, en effet, n'est pas de l'essence des réquisitions. Le prestataire ne pourra pas remplacer, tout au moins en totalité, les approvisionnements que la réquisition lui a enlevés. Une économie de guerre est caractérisée par un déséquilibre profond entre l'offre considérablement réduite par suite des circonstances (raréfaction des matières premières, insuffisance de la main-d'œuvre...) et la demande anormalement accrue (à tous égards le soldat consomme plus qu'un consommateur ordinaire et la guerre est une gigantesque entreprise de destruction). Il est manifeste que si les disponibilités de chaque région rendaient possible un remplacement immédiat, elles eussent permis également à l'Etat de laisser les choses requises en la possession de leur propriétaire et de s'en procurer l'équivalent par des achats faits sur le marché[1].

Si donc l'Etat n'a pas recours à ce procédé, c'est qu'il n'existe pas de quoi satisfaire à la fois les besoins de l'administration militaire et ceux de la consommation civile.

C'est ce qu'oublient trop facilement ceux qui rappellent à tous propos que la réquisition ne doit constituer qu'un mode d'acquisition subsidiaire. Mais il y a plus. En admettant même que ce remploi soit possible, il est des cas où il n'aurait aucune signification.

Il en est ainsi lorsque les réquisitions portent sur des producteurs, agriculteurs ou industriels n'ayant aucun désir de se procurer l'équivalent de ce qu'ils ont livré. D'autre part,

1. La réquisition d'une notable partie des chevaux détenus par les cultivateurs est caractéristique à cet égard.

dans l'hypothèse où l'intéressé, en pratique le commerçant, se trouve dans l'obligation pour poursuivre son activité de remplacer les marchandises requises, il ne semble pas que la rémunération qui lui est due doive égaler la valeur de remplacement des produits considérés : ce serait lui tenir compte de la hausse des cours intervenue depuis le jour de leur acquisition, alors qu'il suffit pour ne lui causer aucun préjudice de lui donner la somme déboursée pour se procurer les marchandises requises. Il est possible, il est même certain, que l'intéressé ne trouvera à renouveler ses stocks qu'à un prix plus élevé ; mais il s'agit là d'une seconde opération, dont le caractère bénéficiaire ou non n'apparaîtra qu'après son dénouement par une nouvelle vente ou réquisition.

Bref, que la volonté de remploi existe ou non chez le prestataire, le préjudice causé par la réquisition est fonction, non de la valeur de remplacement, mais du prix d'acquisition de la chose livrée. La réquisition n'est pas le premier terme d'une opération dont le renouvellement des biens requis serait le second, de telle sorte que l'indemnité, pour être équitable, devrait être égale au prix de remplacement. Elle constitue, au contraire, le dénouement d'une opération déjà amorcée par l'achat des marchandises ayant fait l'objet de la prestation[1]. Il suffit, en conséquence, pour n'infliger, selon la loi, aucun préjudice au prestataire, de lui allouer une indemnité basée sur son prix d'acquisition.

Ainsi apparaît définitivement ruinée la théorie de l'assimilation de la réquisition à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle n'a pas davantage trouvé grâce aux yeux de la jurisprudence[2] et les termes employés à ce propos par le Procureur général Sarrut, dans l'arrêt de principe Erichsen[3], ne laissent aucune illusion aux partisans de l'identité juridique des deux institutions.

1. Trib. c. Auxerre, 24 novembre 1915, *D.*, 1916.2.137 ; *S.*, 1915.2.93.
2. Trib. c. Seine, 26 juillet 1916, *D.*, 1916.2.156 ; *S.*, 1915.2.93. Dans le même sens postérieurement à l'arrêt *Erichsen* : Cass. réq., 26 juin 1918 (1re esp.) et 9 juillet 1918, *D.*, 1919.1.106 ; *S.*, 1920.1.108.
3. « Par exemple, assimilant la réquisition à l'expropriation pour cause d'utilité publique, le juge a estimé la valeur conformément à la loi du 3 mai 1841... L'erreur est évidente et la cassation s'impose. »

§ 2. *La thèse de la valeur de remplacement.*

M. Berthélemy est cité, à l'occasion, comme un des partisans les plus zélés de la thèse des tarifs commerciaux. Or il y a lieu de noter que la conséquence logique de l'assimilation de la réquisition à l'expropriation serait l'adoption non du cours commercial mais de la valeur de remplacement. Cette dernière trouve son origine dans le projet de loi sur l'indemnisation des dommages de guerre. La réparation de ceux-ci ne peut être intégrale que si l'indemnité prévue permet aux propriétaires de la maison détruite de la faire reconstruire au lendemain de la guerre. C'est pourquoi elle doit tenir compte, non seulement de la valeur commerciale de la maison au jour de la destruction, mais de l'augmentation des prix des matériaux et de la main-d'œuvre survenue depuis lors jusqu'au jour de la reconstruction (prime de cherté).

Cette conception se justifie par l'obligation faite au sinistré de remployer intégralement l'indemnité reçue dans la construction d'un immeuble semblable. S'il n'y veut consentir, il lui est remboursé seulement la valeur de la maison au jour de la destruction. C'est une confirmation supplémentaire de la justesse de la théorie ci-dessus développée que le remploi n'étant pas de l'essence de la réquisition, l'indemnité en cette matière ne doit pas être égale à la valeur de remplacement de la prestation fournie. L'introduction de la valeur de remplacement dans le domaine des réquisitions, combattue par le doyen Larnaude, n'a d'ailleurs jamais été défendue sérieusement par la doctrine [1] ni par la jurisprudence [2].

§ 3. *La thèse de la valeur commerciale.*

En vérité le doyen Berthélemy ne réclame, comme conséquence directe de l'assimilation préconisée, que la fixation

1. Cf. l'avis de LAFON et BONNECASE dans LARNAUDE, *op. cit.*, p. 41.
2. Le jugement du 26 juillet 1916 du tribunal civil de la Seine précité, l'un des plus fortement motivés sur la question, la passe sous silence.

de l'indemnité sur la base des cours commerciaux au jour de la réquisition. Les partisans de cette méthode d'évaluation, soutenant que le remploi des marchandises requises est nécessaire et possible au jour de la réquisition, ne pouvaient aboutir à d'autres conclusions. Leur théorie ne constitue donc qu'une application particulière de la thèse de la valeur de remplacement et repose sur la même base : l'assimilation envisagée ci-dessus.

Mais si ce n'était pas assez pour ruiner définitivement la théorie des cours commerciaux que de la priver de son support essentiel, l'identité de nature de la réquisition et de l'expropriation, les inconvénients résultant du recours à cette méthode suffiraient à en écarter l'application.

Il n'est pas nécessaire de reprendre en détail la discussion magistralement faite à plusieurs reprises de la thèse des cours commerciaux[1]. Un rappel des arguments mis de part et d'autre en avant suffira.

Ses partisans excipent de la logique, parfois même du simple bon sens pour justifier leur prétention. « Ce que vaut la chose, écrit M. Berthélemy, cela veut dire ce qu'on en tirerait en la vendant[2] ». Il est suivi en cela par des auteurs aussi différents que MM. Naquet[3], L. Duguit[4], J. Hitier[5], pour qui les mercuriales ou les cours cotés sont le résultat de très nombreuses transactions et présentent, par là même, toute garantie de sécurité pour les autorités chargées de la fixation de l'indemnité qui trouveront en elle le « reflet le plus exact de la valeur de la prestation ». Cette méthode offre de plus un avantage considérable tiré de la simplicité de son application. Les indemnités à allouer sont déduites le plus souvent d'une simple lecture des cours cotés.

1. O. Martin, Note sous Rennes, 16 janvier 1916, *S*, 1916.2.49. — Ch. Claro, note précitée. — Le Fur, *Etude sur les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisitions militaires*, dans la *« Revue de droit public »*, 1917, 1er trim., p. 45 et suiv. — Ces études ont été rassemblées dans les *Documents de doctrine* précités du Ministère de la Guerre.

2. Note précitée au Dalloz.

3. Note sous l'arrêt *Erichsen* précité, *S.*, 1917.1.9.

4. « La caisse collective doit payer à l'intéressé une indemnité égale à la valeur actuelle de la richesse, c'est-à-dire à la somme d'argent qu'il aurait pu obtenir s'il avait volontairement, par le jeu des contrats, réalisé cette richesse », *op. cit.*, p. 373.

5. *Op. cit.*

Ses adversaires ne contestent aux mercuriales ni une valeur certaine ni une présomption de vérité en temps de paix. Mais ils soutiennent qu'il n'en peut être de même en temps de guerre dont le premier effet est de fausser le jeu de l'offre et de la demande permettant l'établissement des cours commerciaux. Aux facteurs normaux de hausse agissant en tous temps sur les conditions de production, raréfaction de la main-d'œuvre, pénurie des moyens de transport, renchérissement des matières premières, s'ajoutent alors des causes artificielles de hausse. En sont les principales, l'exercice du droit de réquisition et le retrait des stocks en dehors du cycle normal des échanges sous l'impulsion de mobiles divers, licites ou non, crainte de manquer du nécessaire, manœuvres spéculatives, tentatives d'accaparement. A une demande accrue (et correspondant à des besoins réels ou fictifs) ne peut donc répondre qu'une offre insuffisante par suite de la réduction de la production et des dissimulations éventuelles de stocks. Or, il est difficile d'admettre tout d'abord que l'Etat soit obligé de supporter les conséquences des manœuvres illicites d'une certaine spéculation.

Les défenseurs de la thèse ont senti eux-mêmes le danger que ferait courir à celle-ci une attitude intransigeante de leur part, et admettent que les cours à prendre en considération sont ceux non faussés par l'agiotage. Les opinions émises par le doyen Berthélemy dans deux études parues à un an d'intervalle sont caractéristiques à cet égard et l'évolution qu'elles réalisent vaut d'être soulignée. En 1916, dans la note au Dalloz, il soutient que la valeur n'est qu'une notion relative et que l'alcool vaut 140 francs dès qu'à ce cours il a trouvé preneur. Et plus généralement il dénie à l'administration militaire le droit d'offrir 80 francs au prestataire qui a payé 100 francs, ce dernier prix fût-il faussé. En 1917, dans l'étude « *La Justice et les réquisitions militaires* »[1], il admet que les cours commerciaux ne peuvent être pris en considération qu'autant qu'ils se rapportent à des produits à large marché et ne sont faussés par aucune manœuvre. Transparaît dans cette dernière opinion l'in-

1. « *Revue Pol. et Parl.* », avril-juin 1917, p. 188 et s.

fluence de l'arrêt Erichsen dont le prononcé se place entre les deux études.

Voilà donc la thèse des prix commerciaux réduite à des proportions plus modestes, et se bornant à soutenir que l'indemnité doit être basée sur les cours commerciaux non faussés par l'étroitesse du marché ou le caractère fictif des opérations traitées.

Même sous sa forme atténuée, la thèse est loin d'échapper à la critique.

D'abord elle apparaît inapplicable en certains cas : quand il s'agit d'objets pour lesquels il n'existe plus de marché. M. Le Fur[1] cite l'exemple de l'antimoine, produit de grand intérêt pour la défense nationale, dont la vente aux particuliers et l'exportation avaient été interdites par le gouvernement. De ce fait, il n'existait plus aucun cours coté sur le marché national[2]. Il en est de même en ce qui concerne les produits pour lesquels aucune prohibition de vente n'a été édictée, mais dont les stocks sont en fait totalement réquisitionnés : tels les alcools d'industrie dès l'année 1915 et de nombreux produits (cuirs verts, laine, écorces à tan...) lors du conflit 1939-1940. Autant d'hypothèses où il ne sera pas possible d'avoir recours à la théorie des prix commerciaux.

En outre, dans tous les cas mêmes où subsistera un marché suffisant pour faire appel aux cours cotés, la question de savoir dans quelle mesure ces derniers sont le reflet de transactions réelles issues du libre jeu de l'offre et de la demande pose des difficultés presque insurmontables. Comment apprécier en effet à quel point une spéculation illicite aura faussé les prix dont il s'agit ? Question d'espèce ! Sans doute, mais si le recours aux prix cotés doit être précédé dans chaque cas d'une étude minutieuse des circonstances dans lesquelles ils ont pris naissance, que reste-t-il d'une théorie, soi-disant générale, présentée sous le double signe de la justice et de la simplicité ?

1. *Op. cit.*, p. 34.
2. Cf. trib. c. Bruxelles, 19 août 1941, *D.* 1946.2.37 ; *S.* 1945.2.93, et Riom, 27 mars 1946, *D.* 1946.2.177, refusant d'évaluer les indemnités de réquisition en fonction des cours de la Bourse de Londres.

Au surplus, l'application des cours commerciaux ne se conçoit que pour les détaillants, à l'exclusion des grossistes et à plus forte raison des producteurs dont les tarifs de vente comportent d'appréciables remises sur les prix du commerce de détail. Il en résulte que l'évaluation des indemnités suppose une discrimination préalable entre les différentes catégories de prestataires. C'est un nouveau coup porté à l'argument tiré de la simplicité d'application de cette méthode.

La justice qu'elle réalise est, de même, illusoire. La loi de l'offre et de la demande ne joue pas en temps de guerre. Si les vendeurs éventuels sont libres — et ils ne s'en font pas faute — de retirer leurs approvisionnements du cycle des transactions pour constituer des stocks de précaution ou de spéculation, il n'en est pas de même de l'Etat qui, consommateur nécessaire, ne peut choisir à son aise le moment opportun à la réalisation des produits qui lui font défaut. De plus, l'augmentation des besoins militaires à la suite de la mobilisation d'une fraction notable de la population n'est pas compensée — le soldat, à de nombreux égards, consomme plus qu'un civil — par une diminution équivalente de la consommation civile. Est-il équitable de faire retomber sur l'Etat la conséquence de cet état de choses ?

Dès lors, régler les prestataires sur la base des cours commerciaux, leur accorder ainsi la plus-value incorporée à la marchandise depuis le jour de son acquisition, c'est les encourager à dissimuler les stocks dans le but d'accroître le plus possible la marge entre le prix de revient et le cours coté au jour de la réquisition.

Evaluer la prestation sur la base du prix de revient des intéressés permet à l'administration de réagir contre cette tendance et de déjouer cette manœuvre. Elle ne peut être accusée de causer ainsi un préjudice aux intéressés assurés de recevoir, en toute hypothèse, l'équivalent de ce qu'ils ont déboursé, même si leur acquisition n'a pas été effectuée dans de bonnes conditions, pourvu qu'il ne s'y mêle aucune fraude de leur part.

La théorie du cours commercial est, par ailleurs, certainement contraire aux intentions du législateur de 1877. Que ce dernier n'ait pas prévu un bouleversement aussi profond et durable que ceux ayant marqué les derniers conflits est chose généralement admise. Mais il ne pouvait se dissimuler les perturbations apportées dans l'économie de la nation par l'état de guerre et le seul exercice de la réquisition.

Enfin, les expressions employées par les rapporteurs de la loi : « ne pas abandonner cependant les droits du Trésor »[1] « ni laisser les approvisionnements aux hasards du marché et aux aléas de la spéculation »[2], pourraient être invoquées contre ceux entendant démontrer que les auteurs de la loi se sont implicitement ralliés à la théorie des cours commerciaux.

Un élément, en tout cas, contribue souverainement à ruiner cette hypothèse : l'institution des commissions d'évaluation qui ont reçu tous les soins et semblent porter tous les espoirs des auteurs du projet. Celles-ci doivent être composées de façon que l'élément civil y domine, ce qui exclut tout risque d'arbitraire de l'autorité militaire. Toutes prescriptions utiles leur sont données pour mener à bien la détermination de la valeur des prestations (examen du prix des denrées dans le pays, consultation des marchés conclus par l'administration centrale, appréciation des circonstances locales et autres...). « Dans leurs avis, les citoyens qui s'estimeront lésés par l'offre de l'autorité requérante trouveront une base pour réclamer devant la juridiction compétente le relèvement de l'indemnité qui leur est allouée »[3]. Une commission centrale, enfin, est chargée de coordonner l'action des différentes commissions et de se prononcer sur toutes les difficultés suscitées par le règlement des réquisitions[4].

Le législateur aurait-il apporté tant de soins à définir l'importance, le rôle et le fonctionnement de ces commissions, s'il avait suffi de consulter les mercuriales pour arrêter les

1. Rapport du baron REILLE à la Chambre des députés, Cf. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 62.
2. Rapport de M. de BASTARD au Sénat sur l'article 25 du projet, *J. O.* 1876, p. 6483.
3. Rapport du baron REILLE à la Chambre des députés, dans LARNAUDE, *ibid.* p. 59.
4. Art. 44 du décret du 2 août 1877, *B. O. E. M. 70*, p. 18.

indemnités de réquisition ? Le doyen Berthélemy a essayé d'écarter cette objection en déclarant l'institution de ces commissions indispensable en raison du grand nombre de prestations pour lesquelles il n'existe pas de mercuriales. Il ne cite d'ailleurs aucune hypothèse où il en est ainsi et il apparaît bien que le cas à propos duquel il développe cette argumentation fût exceptionnel[1]. La loi de 1877 au surplus ne fait état d'aucune limitation apportée à ce sujet à la compétence des commissions. Leurs avis, loin de constituer aux yeux des rapporteurs un mode d'évaluation subsidiaire, leur ont paru assez importants pour constituer une base de discussion en cas de contestation devant le juge. Les prix commerciaux ne doivent donc pas, comme le prétendent M. Berthélemy et une certaine jurisprudence[2], bénéficier devant les tribunaux d'une présomption de vérité.

Aussi bien tout le problème est-il de savoir qui doit supporter la charge de la preuve : l'administration s'appuyant sur l'avis de la commission ou le prestataire excipant du cours commercial[3]. Les auteurs de la loi ont tranché la question en préférant le premier au second. N'en auraient-ils rien fait que c'est la seule conclusion à laquelle chacun devait aboutir par le seul truchement du bon sens. Il est plus logique de laisser le soin de prouver que le marché reflète sincèrement la valeur à ceux réclamant en période anormale l'application d'une règle dont le bien-fondé n'est reconnu qu'en période normale[4].

1. Caen, 16 février 1916, *D.*, 1916.2.133, dans une espèce qui réunissait des prestations de services et de fournitures ; — Cf. à ce sujet Ch. CLARO, *op. cit*, p. 21.
2. Trib. c. Lyon, 24 juillet 1916, *D.*, 1916.2.153.
3. En ce sens, Ch. CLARO, *op. cit*, p. 22.
4. La nécessité d'indemniser les prestataires d'après les cours commerciaux est proclamée également par les auteurs comparant la réquisition à la vente. Cette assimilation bien que proposée dans une des meilleures thèses écrites sur les réquisitions — G. FERRAND, *Réquisitions militaires*, Paris 1892, Cf. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 38, — ne mérite pas de longs développements. Elle n'évite pas l'écueil de la comparaison des concepts de droit public et de notions de droit privé présentant entre elles des analogies superficielles.

De fait, entre la réquisition analysée comme une vente forcée et la vente proprement dite, il n'y a de commun qu'un transfert de propriété. Mais ce transfert n'est rien par lui-même ; ce qui importe et différencie les deux institutions, ce sont les conditions dans lesquelles il intervient dans les deux hypothèses. En quoi un échange de consentement réalisé dans le cadre du droit privé peut-il se rapprocher d'une manifestation de la volonté unilatérale de l'Etat ?

En droit public, discipline se proposant comme objet le fonctionnement des services publics, les institutions ne sont acceptées qu'autant qu'elles concourent au but recherché : la notion de l'Etat acheteur n'est certainement pas du nombre.

II. La réquisition interprétée comme une charge (Olivier Martin).

La levée de boucliers en faveur des intérêts privés, pour respectables qu'ils soient, ne pouvait manquer de susciter une vigoureuse réaction parmi certains esprits, frappés de ce que la controverse d'alors semblait faire peu de cas des conditions dans lesquelles se déroulait le conflit, cause de ces récriminations.

Dans la conclusion de son étude, le doyen Larnaude se fit l'écho des scrupules qui s'emparèrent alors des esprits avisés et désintéressés. Devant les désastres accumulés par la guerre, il parut à certains que les intérêts des prestataires étaient parfois revendiqués avec une âpreté qui s'accordait mal avec la gravité de la situation du pays au début de cette année 1916.

Olivier Martin, défenseur énergique et autorisé de la théorie de l'indemnisation au prix de revient des prestations, rapporte [1] « que dans certaines régions de regrettables campagnes de presse, exploitant les décisions de jurisprudence, ont encore accru les exigences des producteurs ». Il avait paru opportun à un assez grand nombre de tribunaux et même de cours d'appel de consacrer dans leurs décisions la thèse de la valeur commerciale. Cette tendance procédait d'un souci exagéré de défense des intérêts privés — louable en soi et conforme au rôle dévolu aux tribunaux — plutôt que de l'interprétation des textes et de l'analyse de la nature juridique véritable de la réquisition [2]. Toujours est-il que cette jurisprudence, en faisant bon marché des intérêts de l'Etat, risquait d'ajouter un facteur nouveau aux causes artificielles de hausse des prix, phénomène inséparable de toute économie de guerre. Contre cette tendance il fallait réagir et, pour les dénoncer, en dégager les méfaits. Il fallait substituer à cette notion néfaste des prix commerciaux une théorie d'indemnisation tenant compte, non seule-

1. O. MARTIN, note citée et Documents de doctrine, *op. cit.*, p. 1 et s.
2. En ce sens, PEYTEL, ét. cit., *Gaz. Pal.* 19-21 octobre 1941 : « Au cours de la guerre de 1914 il semble que les tribunaux, peut-être dans un souci d'équité... aient incliné à oublier que les réquisitions sont des moyens exceptionnels mis à la disposition de l'autorité pour subvenir à des besoins urgents et impérieux du pays... »

ment des intérêts légitimes des prestataires, mais encore de ceux non moins respectables du Trésor public[1].

Tel est le but poursuivi par le professeur O. Martin et sa doctrine du prix de revient comme mesure de la valeur de la prestation.

Après avoir souligné le trouble apporté dans les esprits par l'indécision et les volte-face de la jurisprudence — la Cour de Rennes, quelques mois après avoir consacré la thèse du prix de revient[2], venait d'adopter la théorie de la valeur commerciale — il déclare possible, au terme d'une analyse exacte du droit de réquisition défini à l'aide des principes, des textes et de l'histoire, de tirer les conséquences qui s'imposent au point de vue de l'indemnisation.

Il voit dans la réquisition une opération de la puissance publique qui n'emprunte rien aux modes d'acquisition du droit commun. En soutenant « qu'au point de vue du prix à payer l'Intendance se présente comme un acheteur ordinaire », la Cour a méconnu la nature véritable de la réquisition. Elle l'a transformée en un acte hybride, « édulcoré », « l'a vidé de tout sens propre ». Elle ne lui a conservé qu'un des attributs qui en font sa force et son originalité : le caractère obligatoire de la livraison qu'elle ordonne. A ce caractère près, la réquisition ne serait donc qu'un achat. Or l'histoire, au contraire, aussi loin qu'il soit remonté, révèle que les réquisitions n'ont pas cessé d'être une charge dont l'étendue ne dépend que des nécessités du moment et dont les pouvoirs publics ne peuvent que réglementer l'exercice et répartir le poids entre tous les habitants[3].

Tout l'aménagement de détail du droit de réquisition — ordre de réquisition adressé à la commune pour permettre la répartition des prestations entre tous les habitants, plan de logement établi en permanence à la mairie pour tenir compte des facultés contributives de chacun, réquisition des chevaux et voitures précédée d'un recensement des

1. « Les tribunaux et les cours ont durant la guerre de 1914 rivalisé d'ingéniosité pour faire de l'indemnité représentative... tantôt un prix de vente, tantôt un prix de location... ». PEYTEL, étude citée, *Gaz. Pal.*, 19-21 octobre 1941.
2. 6 juillet 1915, *D.*, 1916.2.137 ; *S.*, 1915.2.93.
3. Cf. en ce sens le rapport du baron REILLE, *S., L. ann.*, 1877, p. 249, col. 2.

ressources et d'une répartition du contingent à fournir entre les diverses régions — termes mêmes de prestations et de prestataires, reposent sur cette notion de charge imposée à tous dans l'intérêt du pays.

Mais en règle générale les prestations ne sont pas susceptibles d'être uniformément réparties en nature, les citoyens ne détenant pas les richesses nécessaires aux formations des armées échappant à la réquisition. Les réquisitions directes au surplus font obstacle à cette répartition. C'est pourquoi le législateur a prescrit que toutes les prestations donneront lieu à indemnisation. Il faut se garder de voir dans cette compensation une atteinte au droit de réquisition qui demeure une prérogative intacte à la disposition des pouvoirs publics, encore moins l'introduction dans ce domaine d'un élément d'ordre contractuel. Le paiement d'une indemnité n'a d'autre but que de reporter sur la nation entière le fardeau de la réquisition passagèrement supporté par quelques-uns [1].

Tout le problème est de déterminer en quoi consiste cette indemnité. Dans quelques cas (art. 30, 48 et 49) la loi l'a fixée à l'avance, et le professeur fait justement observer que cette taxation préalable n'a aucun rapport avec les cours commerciaux [2]. Si pour les autres cas l'article 2 ne fournit aucune précision suffisante, les termes employés par les rapporteurs du projet ne laissent aucun doute à cet égard et traduisent l'idée que le prestataire doit être indemnisé du préjudice qu'il a subi et sortir indemne de l'opération [3].

De cette analyse du droit de réquisition, les conséquences apparaissent certaines.

L'Etat requérant exerce une prérogative de sa souveraineté. Il n'agit donc pas comme un particulier dans la gestion de son patrimoine ; il n'achète pas, il réquisitionne [4]. Est-il logique, est-il même équitable, dans ces conditions, d'admettre qu'il soit lié par les prix commerciaux comme

1. Rapport du baron REILLE, *S., L. ann.*, 1877, p. 249 et Trib. c. Niort, 10 décembre 1915, *Jurispr. loi 1877*, Lavauzelle éd., 1917, p. 27.
2. *Op. cit.*, p. 6 ; dans le même sens, Cf. *supra*, p. 68.
3. *Supra*, p. 61, notes 2 et 3.
4. Trib. c. Auxerre, 24 novembre 1915 précité ; Limoges, 10 mars 1916, *D.*, 16.2.182.

un simple particulier sans pouvoir, comme ce dernier, retirer sa demande en raison de l'urgence des besoins à satisfaire ?

En se plaçant du point de vue du prestataire, il est aussi anormal et injuste de voir, par l'appréciation au tarif commercial des prestations fournies, la collectivité assurer à celui-ci un bénéfice (écart entre le prix de revient et le cours coté). Faut-il rappeler que l'adoption de la thèse du prix de revient est défavorable à l'Etat dans le cas où le prix de revient est supérieur au prix usuel de vente ? Cette hypothèse n'est pas près de se présenter en pratique, mais si elle venait à se produire, l'Etat, pour éviter une injustice, devrait payer le prix de revient. Il convient, à ce propos, de souligner que l'administration militaire a répondu au désir du professeur en admettant qu'il ne pourrait être attribué au prestataire une indemnité inférieure à son prix d'acquisition ou de revient[1].

Quelle formule était mieux appropriée à la justice que celle consistant à rembourser au prestataire l'intégralité des frais exposés pour l'acquisition et la conservation de la chose, et à répartir ensuite cette dépense sur tous les citoyens par la voie de l'impôt ?

Au contraire, la théorie du cours commercial, en obligeant l'Etat à subir les fluctuations désordonnées des cours, risque de lui susciter de sérieuses difficultés financières et vicie le principe même de la réquisition en le dépouillant d'une partie de son efficacité. Celle-là doit en effet permettre à l'administration « de passer outre à des exigences de prix injustifiées »[2] dans une période où il est vain d'attendre du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande une régularisation automatique des prix. L'Etat n'a-t-il pas dû s'interposer à l'instar d'un arbitre entre les producteurs et les consommateurs ? La loi du 20 avril 1916 sur le ravitaillement civil de la population procède-t-elle d'un autre désir que celui d'intervenir dans un conflit sans autre issue possible que la taxation[3] ?

1. Cf. notamment C. M. du 26 avril 1915, *B. O.*, Recueil de documents insérés pendant les hostilités, 2 août 1914 - 30 juin 1915, p. 364.
2. Trib. c. Lannion, 2 septembre 1915, *Jurispr. loi 1877*, p. 21.
3. Cf. ROLLAND, *op. cit.*, p. 5.

Les difficultés pratiques d'application de ce système n'ont pas empêché de nombreux tribunaux de résoudre les litiges survenus à cette occasion au mieux des intérêts des différentes catégories de prestataires, commerçants [1] et industriels [2]. Il reste encore à souligner, pour en avoir terminé avec l'exposé de la théorie du professeur O. Martin, l'influence modératrice qu'exerce sur les cours, pour le plus grand bien des consommateurs, l'application du système du prix de revient.

Il n'est pas nécessaire d'affaiblir en les commentant les conclusions de l'auteur comparables, au surplus, à celles dégagées ci-dessus, à propos de la réfutation de la thèse de Berthélemy. La question sera d'ailleurs reprise en examinant, à propos du système de l'administration, les reproches faits à la théorie du prix de revient. Ceux-ci émanent d'auteurs les plus divers, voire les plus modérés, tel le doyen Larnaude, partisan du système dit de la valeur normale de taxation.

III. La réquisition institution « sui generis » (Larnaude).

L'étude publiée par le doyen Larnaude dans « *La Loi* » du 15 février 1917 constitue la dissertation la mieux ordonnée et la plus complète qui ait paru sur ce sujet (cela n'implique pas d'ailleurs qu'il faille, sans réserve, souscrire aux conclusions proposées aux termes de ce travail).

L'auteur relève d'abord que l'interprétation des termes de l'article 2 de la loi de 1877 a donné naissance à un grand nombre de théories opposées. Il en voit l'origine dans diverses erreurs commises par les intéressés qui ont fait du texte incriminé une analyse abstraite en l'extrayant du domaine dans lequel il s'intègre (théorie de la valeur moyenne) ou bien ont donné de la réquisition une analyse

1. Rennes, 6 juillet 1915 précité ; — Trib. c. Bourgoin, 28 juillet 1915, *D.*, 1916. 2.6, *S.*, 1915.2.93 ; — Trib. c. Auxerre, 24 novembre 1915 précité ; — Aix, 28 décembre 1915, *D.*, 1916.2.153 ; — Caen, 16 février 1916 précité.

2. Trib. c. Le Mans, 16 juillet 1915, *D.*, 1916.2.6, *S.*, 1915.2.93 ; — Trib. c. Lannion, 2 septembre 1915 précité ; — Trib. c. Mamers, 12 juillet 1915, *Jurispr. loi 1877*, p. 13.

inexacte, ou, enfin, ont construit une théorie de la réquisition par emprunts à plusieurs catégories juridiques d'éléments différents et quelquefois contradictoires (théorie de la valeur commerciale). Il se propose, en conséquence, de déterminer exactement la nature juridique du droit de requérir par l'étude des autres rapports des individus et de l'Etat, et des dispositions consacrées au même sujet par les législations étrangères, par la législation interne antérieure à la loi actuelle, enfin par la loi de 1877.

L'analyse, en effet, du seul article 2 — siège de la matière — se révèle impuissante à traduire exactement la pensée du législateur qui semble avoir ici complètement échoué à définir la consistance de l'indemnité. En présence de la rédaction équivoque du texte précité, la solution ne pouvait être trouvée qu'en restant dans le même domaine qui est cette partie du droit public traitant des droits de contrainte exercés par l'Etat contre les personnes privées et leurs biens.

D'une étude de cas d'espèce variés — article 46 du Code rural du 21 juin 1908, lois du 29 décembre 1892, sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 3 mars 1822, sur la politique sanitaire, du 9 août 1849, sur l'état de siège, le doyen est amené aux conclusions ci-après :

1° Les règles édictées dans chacune des hypothèses précitées ne peuvent être transportées telles quelles dans le domaine des réquisitions ;

2° Toutefois, elles permettent d'illustrer la formule de Laferrière : « La responsabilité pécuniaire de l'administration n'est pas soumise aux mêmes règles que celles des particuliers »[1].

Il n'était pas sans intérêt de consulter les dispositions prises à cet égard par les législations étrangères. Il n'est pas douteux, notamment, que les deux lois de l'Empire allemand du 13 juin 1873 (prestations de guerre) et du

1. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 43.

13 février 1875 (prestations de paix) ont provoqué en 1877 le remaniement de notre législation fragmentaire et incohérente sur la réquisition, de même que la loi de recrutement allemand avait été la cause de notre réorganisation militaire.

Très proche de la législation prussienne, la législation autrichienne[1] consacre des solutions analogues inspirées de la théorie des moyennes. Elle établit, en outre, un nombre de prestations gratuites très élevé et apporte dans son article premier, quant à l'exercice du droit de réquisition, une précision qu'il faut souhaiter voir introduire dans notre législation. Ce dernier doit être exercé « toutes les fois qu'il ne pourra être répondu en temps utile, ou seulement à l'aide de dépenses disproportionnées, aux besoins correspondants de la force armée par la voie normale, c'est-à-dire en suivant les modalités en usage en temps de paix... ». Cette autre règle, commune aux législations autrichienne et allemande, que les dommages proprement dits causés par l'exercice de la réquisition seront intégralement réparés, renforce également l'idée déjà acquise que l'indemnisation des prestataires n'emprunte rien aux dispositions du droit privé, constitue un système particulier, un *jus singulare*.

La même idée se dégage de la législation italienne dans laquelle toutefois l'intérêt des prestataires est ménagé davantage par l'adoption d'un délai plus réduit (trente jours) pour le calcul des moyennes de prix[2].

Il n'y a pas d'inconvénient à transporter dans le droit interne, sinon les solutions, du moins les principes directeurs des législations étrangères. Dans tous les pays, l'esprit s'attaquant au même problème aboutit souvent aux mêmes résultats, et les diverses législations élaborées de chaque

1. Loi autrichienne du 26 décembre 1912 sur les prestations en temps de guerre, Cf. LARNAUDE, *op. cit*, p. 51.

2. Le doyen n'a fait aucune incursion dans la législation belge, laquelle visiblement inspirée du droit français, comprend aujourd'hui la loi du 12 mai 1927 (Moniteur belge du 25, n° 147) et le décret royal n° 25.202 du 19 octobre 1928. — Cf. *Règlement sur les réquisitions militaires*, imprimerie typographique de l'Institut cartographique militaire, éd. 1928. — Une assez large place y est réservée aux prestations tarifées ; pour les autres, la réquisition est faite « moyennant indemnité représentative de la valeur des prestations », sans qu'aucune précision soit apportée touchant la détermination de cette valeur.

côté des frontières se ressemblent étonnamment quant au fond. Rien de plus normal, lorsqu'une de ces législations apporte sur un point déterminé, non pas simplement de détail mais touchant au fond, des précisions particulières, que la lumière ainsi jetée soit utilisée pour interpréter la disposition correspondante de la législation interne plus obscure à ce sujet[1].

L'étude des dispositions consacrées à la matière par la législation française antérieurement à la loi de 1877 est également précieuse. Elle permet de constater que, sauf à deux reprises, sous l'empire des lois du 4 nivôse an III et des 28 juin et 3 juillet 1815 (Cent Jours) le système de détermination de l'indemnité se rapprochait de la théorie des moyennes. L'adoption par les trois derniers textes de l'indemnisation sur la base des mercuriales se justifie par de simples raisons d'opportunité. La loi du 4 nivôse an III mit fin au régime dit du « maximum » devenu intolérable à la suite de la dévaluation monétaire réalisée à cette époque. Elle sacrifiait aux aspirations générales qui voyaient dans l'abandon de la taxation le seul remède aux souffrances du moment. Le développement de l'inflation qui caractérisa la période subséquente fit d'ailleurs que les nouvelles méthodes ne laissèrent pas un meilleur renom parmi les populations. Les lois promulguées pendant les Cent Jours procédèrent apparemment du désir de Napoléon de ne pas mécontenter les Français par l'application de tarifs plus en rapport avec la nature exacte du droit de réquisition. Elles écartaient d'ailleurs l'application de la valeur commerciale pour les denrées non cotées et les transports appréciés en fonction de barèmes.

Ainsi les solutions consacrées en matière de règlement de réquisition par les lois promulguées de la période révolutionnaire, au lendemain de la guerre de 1870-1871, n'obligent pas à modifier la conclusion déjà formulée que l'Etat n'est jamais traité comme un débiteur ordinaire. Il ne doit rien

1. En sens contraire, Cf. *La Justice et les réquisitions militaires* où le doyen Berthélemy soutient qu'aucun éclaircissement ne peut être tiré de l'étude « des élucubrations de la loi de 1873 », voire du « fatras historique ».

dans certains cas. Dans les autres hypothèses l'indemnité, tantôt fixée à l'avance, tantôt basée sur des moyennes de prix, ne justifie aucune comparaison avec les cours commerciaux. Son évaluation est généralement l'œuvre de corps administratifs ou de commissions. Inversement, dans les cas exceptionnels où l'application des mercuriales ou cours cotés est envisagée, aucun organisme d'évaluation n'est prévu.

Ces règles n'étaient pas ignorées des auteurs de la loi de 1877, lesquels ont marqué, particulièrement dans les rapports du baron Reille et du colonel de Bastard et dans la discussion du projet par les deux assemblées, l'importance attachée aux commissions d'évaluation, à leur composition, à leurs avis qui, sans lier les ordonnateurs ni les tribunaux, doivent être pris par eux en sérieuse considération[1]. Quant à la loi elle-même, le doyen remarque qu'elle débute, comme toutes celles consacrées aux réquisitions, par une déclaration de principe : toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur.

Dans trois hypothèses (articles 30, 48 et 49) la loi indique expressément la base de fixation de l'indemnité. Ces dispositions ne paraissent pas susceptibles à Larnaude d'être invoquées *a contrario* ni *a simili*. Il s'élève donc contre la tendance de nombreux auteurs de s'appuyer sur l'un des articles précités pour en faire un cas d'application de la règle édictée par l'article 2. Ces trois modes d'évaluation n'excluent pas qu'il s'agit dans la réquisition d'une matière spéciale, d'un *jus singulare*. La valeur représentative c'est celle attribuée à la prestation par la commission d'évaluation, « véritable pivot de la loi ».

Ce n'est pas en tous cas la valeur commerciale, nul législateur ne pouvant être supposé « assez imprévoyant pour ne pas savoir que, si les mercuriales peuvent constituer un moyen très pratique de fixation de l'indemnité en temps de paix (et encore !), elles constituent une base étroite et peu sûre en temps de guerre, alors que les marchés sont troublés »[2].

1. Documents de doctrine, *op. cit.*, p. 59.
2. Ibid., p. 62.

Semblable conclusion au terme d'une étude aussi harmonieusement équilibrée est décevante. L'opinion — encore qu'assez peu étayée — que la valeur de la prestation n'est pas la valeur commerciale est concevable, mais, n'est pas admissible cette affirmation qu'elle est la valeur fixée — proposée serait plus exact — par la commission : repousser la difficulté n'est pas la résoudre. La commission ne peut calculer la valeur dont il s'agit, même à l'aide « de tous éléments », si un principe directeur ne lui est fixé. C'est ce que paraît oublier le doyen affirmant que « l'évaluation par la commission constitue une présomption que l'indemnité ainsi fixée est représentative de la valeur de la prestation, puisqu'elle a été faite avec tous les éléments que comporte une évaluation de ce genre... »[1].

En résumé, le doyen Larnaude n'a pas osé tirer les conséquences logiques d'une étude impeccable. Il a démontré que la loi de 1877 a dressé un système particulier qui se suffit à lui-même et n'emprunte aucune solution ni aux notions du droit privé, ni même aux conceptions plus voisines du droit public, notamment à l'expropriation. C'est la partie, à proprement parler, négative de sa conclusion. Mais s'il a réussi à isoler le problème de droit public engagé par la réquisition, il n'a pas abouti à le définir, et au moment de prendre parti, s'est retranché derrière la solution consistant à dire que l'évaluation est une question de fait[2].

Plus heureux à cet égard dans les développements qu'il a consacrés aux règlements des réquisitions, se révèle le doyen Hauriou, partisan de « la valeur normale de taxation ».

1. Cette opinion n'est pas isolée. Elle est reprise par plusieurs auteurs, notamment Ch. CLARO. Celui-ci — *op. cit.*, p. 11 et s. — refuse de faire grief au tribunal de la Seine de n'avoir, dans son jugement du 26 juillet 1916 précité, indiqué aucun critérium général en matière d'évaluation parce que, dit-il, celui-ci n'existe pas : « Le prix de revient, la valeur commerciale, ne sont que des facteurs qui, selon les cas, pourront entrer en ligne de compte pour la détermination de la « valeur réelle » de la prestation ».

2. La note de Ch. CLARO constitue également beaucoup plus une condamnation de la théorie commerciale, et, à ce titre, elle témoigne d'un intérêt certain, que la construction d'un système positif. Il en est de même de l'étude de LE FUR, dont nombre d'arguments péremptoires ont été reproduits dans cet ouvrage.

IV. La valeur normale de taxation (M. Hauriou).

Dans l'arrêt Erichsen le doyen Hauriou aperçut une distinction, non pas entre le « damnum emergens », seul à comprendre dans l'indemnisation, et le « lucrum cessans », à exclure de cette dernière, mais entre le profit raisonnable réalisé habituellement par les intéressés et le gain anormal, illicite, né de l'état de guerre [1].

Il bâtit dès lors sa théorie sur l'idée très simple que l'indemnisation du prestataire doit être établie non d'après les cours commerciaux, mais sur une « valeur normale de taxation », comprenant la marge de bénéfice raisonnable qu'admettent toutes les taxations administratives [2]. Cette opinion semble, à son avis, s'imposer d'autant plus que les réquisitions étant proches des dommages de guerre la rémunération qu'elles supposent doit aussi réparer « intégralement » le préjudice subi.

L'incorporation d'un profit raisonnable dans l'indemnité de réquisition est d'autant plus souhaitable qu'elle constitue pour le producteur un encouragement indispensable, au regard des caractères et de la durée des conflits modernes qui réclament la mobilisation des forces économiques de la nation entière. La rémunération ainsi entendue allège le poids de la réquisition et épargne les découragements toujours funestes en période critique.

En dépit de l'autorité s'attachant aux travaux du doyen Hauriou, il n'est pas possible de souscrire sans réserve aux conclusions qu'il formule.

L'argument tiré de l'arrêt Erichsen ne peut être utilement examiné qu'avec ce dernier ; celui basé sur des considérations d'opportunité sera repris lors de l'exposé des critiques encourues par le système d'évaluation de l'administration.

Mais il n'est pas possible d'accepter le parallèle établi

1. « Attendu que l'indemnité corrélative doit être calculée... abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés soit par la spéculation et l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre, et, notamment, par l'exercice même du droit de réquisition. » Cass., civ., 6 mars 1917 précité.

2. *Op. cit.*, p. 961.

entre les réquisitions et les dommages de guerre. Certes, les deux institutions ont des points de contact : des réquisitions exercées sans remise de pièces justificatives constituent bien des faits de guerre dont la réparation ne peut être poursuivie qu'au même titre que les dommages causés par les hostilités. Mais il n'en est pas ainsi dans l'hypothèse envisagée de réquisitions normales. L'indemnisation dans les deux cas est totalement différente. La réparation des dommages de guerre est basée sur la valeur de remplacement, notion qui ne peut être transportée dans le domaine des réquisitions[1]. Hauriou, lui-même, ne la compte pas au nombre des méthodes d'évaluation à retenir en la matière. La réparation intégrale des dommages de guerre au surplus est plus théorique que réelle. Nombre de conséquences dommageables de la guerre, suites plus ou moins directes des opérations militaires, sont restées à la charge des sinistrés. Et quelles seraient aujourd'hui les conséquences de la méthode consistant à calquer la réparation des réquisitions sur celle des dommages de guerre laissés, sauf de rares exceptions, à la charge des intéressés[2] ! En droit public aucun résultat positif n'est jamais définitivement acquis ; ainsi le veut une discipline où les solutions adoptées ne constituent qu'un compromis entre les intérêts opposés de l'Etat et des prestataires, dont la hiérarchie est diversement interprétée suivant les époques.

Cependant, malgré cette erreur de principe, cette thèse est certainement de toutes celles étudiées la meilleure et la seule susceptible d'être opposée au système du prix de revient. Elle a de plus le mérite — refusé aux conceptions

1. *Supra* p. 72.

2. Lois relatives : à la réparation des immeubles endommagés, des 5 août 1940 (*J. O.*, 10 août, p. 4672) et 9 février 1941 (*J. O.*, 22 mars, p. 1262) modifiées par L. L. 12 juillet 1941 (*J. O.*, 16 août, p. 3439) ; — aux abris provisoires, du 12 juillet 1941 (*J. O.*, 16 août, p. 3438) ; — à la reconstruction des immeubles d'habitation, des 11 octobre 1940 (*J. O.*, 25 octobre, p. 5414), 10 février 1941 (*J. O.*, 22 mars, p. 1262) modifiées par L. L. 8 novembre 1941 (*J. O.*, 21 novembre, p. 4994) et 908 du 7 octobre 1942 (*J. O.*, 14 novembre, p. 3778) ; — au déblaiement des immeubles détruits, du 22 août 1940 (*J. O.*, 24 août p. 4567) ; — à la reconstruction des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales, du 28 octobre 1942 (*J. O.*, 14 novembre, p. 3783). Cf. l'analyse de ces textes et la comparaison de leurs principes de base et de ceux de 1919 dans *La législation des dommages de guerre*, par Me Henri TEITGEN, *J. C. P.* 1941, 209 bis.

de MM. Larnaude, Ch. Claro et Le Fur — d'offrir une conclusion positive. Elle représente, enfin, la limite extrême des concessions pouvant être effectuées par l'administration.

Section III

De la position de l'Administration

I. L'Administration aux prises avec la réalité.

Le règlement des réquisitions est organisé dans le cadre des départements ; une commission d'évaluation est rattachée à chaque préfecture et formule des avis adressés à l'intendant départemental. Cela faisait, dès 1915, après l'envahissement des départements du Nord et de l'Est, soixante-quinze commissions en plein fonctionnement pour lesquelles il s'agissait de traduire en formules simples et claires la pensée du législateur de 1877.

Cette pensée, il ne fallait pas songer à l'extraire des termes mêmes de l'article 2. Il ne pouvait être davantage question de s'en remettre sur ce point à la sagacité de chaque commission, sous peine de provoquer des décisions différentes dans des cas analogues et, partant, de multiplier à l'extrême les risques de recours contentieux. La logique et l'équité se refusaient à admettre d'ailleurs que, suivant les cas, l'indemnisation pût varier et se rapprocher, notamment, tantôt de la valeur commerciale, tantôt du prix de revient, cette manière de faire heurtant le but, assigné par le législateur de 1877 à l'indemnité, de répartir les charges nées de la réquisition entre tous les citoyens. Ce but sera atteint seulement si l'indemnisation des prestataires est assurée de façon uniforme et, par conséquent, fait l'objet d'une règle précise et unique.

Cette règle, les développements qui précèdent ont permis de la dégager. Ils ont montré que la réquisition ne peut être assimilée à une expropriation pour cause d'utilité

publique[1]. Cette conclusion, ratifiée par la jurisprudence, élimine du même coup la valeur de remplacement, qui n'a jamais été sérieusement défendue, et la valeur commerciale, basée sur le renouvellement de la chose requise au jour de la réquisition, et qui doit, en tout état de cause, être proscrite pour les inconvénients de son application[2]. Ainsi, à moins que d'épouser la conclusion négative du doyen Larnaude, l'administration était amenée à s'en tenir au dernier système consistant à évaluer les indemnités sur la base du prix de revient des prestations fournies. Elle rejoignait de la sorte les désirs des auteurs de la loi lui prescrivant de dédommager pleinement le préjudice subi par les intéressés. Ce préjudice — une fois démontré que le remplacement n'était et ne pouvait être de l'essence des réquisitions — n'excède pas, en effet, les frais assumés par les prestataires pour l'acquisition et la conservation dans leur patrimoine des biens requis, c'est-à-dire le prix de revient de ces derniers[3]. Ce n'est pas occasionner une perte à quiconque que de le priver d'un bénéfice[4]. Allouer une indemnité qui en tienne compte ajouterait à l'esprit du texte et reviendrait non à répartir également une charge entre tous, mais à imposer une charge supplémentaire à tous, sauf aux prestataires.

Le bénéfice en cause s'entendrait de tout ce qui excède le prix de revient des intéressés, de l'écart entre celui-ci et le prix commercial au jour de la réquisition. Mais il est possible d'y distinguer deux éléments distincts : l'écart entre le prix de revient et le cours commercial au jour de l'acquisition ou de la fabrication, correspondant au bénéfice normalement réalisé par les intéressés, et la différence des cours respectivement pratiqués aux dates de réalisation et de réquisition, constituant « la plus-value » réalisée par les

1. *Supra*, p. 64 et suiv.
2. *Supra*, p. 73 ; dans ce sens, LARNAUDE, Ch. CLARO, LE FUR, O. MARTIN, *Notes, étude et Documents de doctrine précités.*
3. *Supra*, p. 70 et suiv.
4. Comparer avec trib. cant. Rochechouart, 5 mars 1941 : « ...qu'il n'y a pas lieu en conséquence de tenir compte des prix de vente pratiqués dans le commerce, ces prix comportant un bénéfice dont la privation ne saurait être considérée comme une perte pour le réquisitionné... ».

marchandises en question pendant cet intervalle de temps. Exclure à la fois l'un et l'autre profit est le but de l'administration en calculant la valeur de la prestation sur la base de son prix de revient ; les conserver l'un et l'autre au prestataire est le dessein recherché par les partisans de la valeur commerciale, au moins lorsque les cours cotés au jour de la réquisition ne sont pas entachés d'irrégularité (manœuvres spéculatives, étroitesse du marché). Moyennant cette concession, ils espèrent avoir mis leur méthode d'évaluation à l'abri de toute critique. Leur espoir ne sera pas réalisé. S'ils ont éliminé de l'indemnisation la plus-value née de causes illicites, ils ont laissé subsister celle issue de causes licites, mais anormales, de hausse, au premier rang desquelles figure l'exercice même du droit de réquisition. Est-il admissible que l'ensemble de la communauté, par la voie de l'imposition, assure à quelques-uns la possession d'un superbénéfice imputable au seul état de guerre qui n'apporte à tant d'autres que les deuils et la ruine ?

A cette opinion indéfendable, le doyen Hauriou ne s'est sûrement pas rallié. En excluant de l'indemnité de réquisition le gain anormal résultant « de l'agio commercial déterminé par l'état de guerre », il a certainement visé toutes causes anormales de hausse, licites (notamment l'exercice du droit de réquisition) ou non. De telle sorte qu'il ne réclame en faveur des prestataires que l'application des cours influencés par des raisons normales de hausse, et n'apportant aux intéressés qu'un bénéfice normal, usuel, à l'exception de toute plus-value quelle qu'en soit l'origine.

Les notions ainsi exposées ne pourront être définitivement précisées qu'après l'étude de l'arrêt Erichsen qui les a pleinement mises en valeur. Mais, dès maintenant, les lumières qu'elles apportent sont suffisantes pour caractériser les deux méthodes du prix de revient et de la valeur normale de taxation. Elles s'accordent à exclure de l'indemnisation toute plus-value résultant des événements de guerre. Elles diffèrent parce que la seconde, à l'exclusion de la première, tend à conserver aux prestataires le bénéfice qu'ils réalisent habituellement. Ce qu'il importe, à cet endroit, de souligner,

c'est qu'elles supposent un mode de calcul commun. Les difficultés d'exclure des cours commerciaux la part qui correspond à l'influence d'une spéculation illicite ont été soulignées. Il sera tout aussi malaisé d'éliminer l'influence de l'exercice du droit de réquisition. C'est reconnaître que la mise en œuvre du système d'Hauriou conduit à ajouter au prix de revient de la prestation la somme correspondant au bénéfice autorisé. *C'est réduire à ses justes proportions la querelle, assoupie parfois mais jamais éteinte et prétendue insoluble, de la valeur de la prestation.*

Ainsi posé, le problème n'est plus que de décider si l'indemnité de réquisition doit ou non exclure un bénéfice raisonnable. L'administration a choisi la première solution, la méthode du prix de revient lui paraissant imposée par la nature même du droit de réquisition et la volonté du législateur, ce qui lui a valu des reproches aussi nombreux qu'injustifiés.

II. La pratique par l'administration du prix de revient en butte aux critiques.

Pour s'en tenir aux seuls arguments sérieux présentés par les adversaires de la thèse du prix de revient, il suffit de citer ceux tirés de l'opportunité de ne pas décourager dans cette période critique une production plus que jamais nécessaire, et ceux mis en avant à l'occasion d'une prétendue impossibilité d'application de la méthode incriminée.

§ 1. *Les critiques de principe.*

En ce qui concerne les premiers, esquissés chez Hauriou et empreints de l'objectivité et de la modération ordinaires de ses jugements, ils sont repris par le doyen Berthélemy avec toute l'ardeur et la fougue de sa brochure « *La Justice et les réquisitions militaires* ». Il ajoute que réclamer la réduction de l'indemnité allouée aux prestataires est indice ou effet d'une psychose de guerre qui rend injuste et com-

mande d'en vouloir à tous ceux qui n'ont pas été touchés par le conflit et de frapper « les profiteurs, les mercantis, les faiseurs d'affaires ». Il met en garde contre les conséquences de cette tendance susceptible de décourager les efforts et d'atteindre, à travers ceux qu'on a voulu viser, les forces vives du commerce et de l'industrie. Mais il n'entend sûrement pas réprouver ainsi les mesures par lesquelles les Pouvoirs publics désirent — à juste titre — faire en sorte que la guerre ne puisse se traduire pour quelques-uns — fournisseurs des armées ou de la population civile — par des profits qu'à bon droit l'opinion alarmée n'admet pas dans une période aussi grave.

Les inconvénients qui résultent des moyens mis en œuvre à cet effet, taxation des prix, limitation allant jusqu'à la confiscation des bénéfices des marchés de guerre[1], réduction de l'indemnité de réquisition au préjudice réellement subi, ne sont pas douteux ; ils sont pour épargner cependant de plus grands maux encore ; l'Etat ne saurait assister impavide ou impuissant au déchaînement des intérêts particuliers s'exerçant à l'encontre de l'intérêt général.

Il n'est pas possible d'insister plus longuement sur ce point sans encourir le reproche de perdre de vue l'objet du débat qui consiste à justifier sur le plan juridique les doctrines en présence.

La même réponse sera opposée, en dernier ressort, aux conclusions du professeur J. Hitier qui voit dans « la réquisition avec fixation de l'indemnité au-dessous des cours commerciaux » — « taxation aggravée puisqu'il y a obligation de livrer » — l'origine du découragement du producteur, lésé dans son intérêt, empêché de procéder au remplacement des marchandises enlevées[2]. Il donne pour preuve du danger de la politique d'autorité (taxation, réquisitions) suivie par le Gouvernement, le déficit de la production de blé de 1917, le plus considérable enregistré depuis soixante ans.

Sans nier que la perspective d'un bénéfice suffisant soit

1. Cf. L. L. 1er juillet 1916 (*J. O.* du 2) — 11 juillet 1938, art. 21 ter, ajouté par le décret-loi du 1er septembre 1939.
2. Cf. RIXENS et MARCHANT, *op. cit.*, p. 152.

pour le producteur un encouragement certain, il faut déclarer les conclusions de l'auteur trop absolues. Bien des facteurs autres que les mesures incriminées sont certainement intervenus pour réduire la production aux faibles niveaux enregistrés pendant la guerre. Il importe aussi de ne pas oublier, à moins de porter en cette matière un jugement téméraire, l'extension remarquable faite de la thèse du prix de revient et qui réduit d'autant la portée des critiques suscitées par cette théorie : l'administration a admis, en effet, sinon au début, du moins à la longue, de comprendre dans le prix de revient les sommes destinées à rémunérer l'intérêt des capitaux investis et le travail fourni par le prestataire dans son exploitation, autant d'éléments habituellement compris dans la notion de bénéfice. Cette politique, définitivement fixée aujourd'hui et consacrée dans l'instruction générale n° 4 précitée sur les réquisitions, rapproche sensiblement de la théorie défendue par le doyen Hauriou le système de l'administration.

Ce dernier ne rejette finalement que la fraction du bénéfice ne correspondant à aucun apport de capital ou de travail (bénéfice net, profit pur des économistes). Pourquoi la réquisition garantirait-elle au prestataire le profit dont les conditions normales d'exploitation font quelque chose d'aléatoire ?

Il est temps de réduire maintenant à leurs justes proportions, par l'étude des travaux des commissions d'évaluation, les difficultés pratiques d'application du système du prix de revient.

§ 2. *Les critiques d'application : commissions et évaluation des indemnités.*

Contrairement aux affirmations du doyen Berthélemy, il n'existe pas deux conceptions du prix de revient, mais il y a plusieurs procédés permettant de le calculer. Celui qui vient à l'esprit le premier consiste à ajouter au prix d'achat ou de fabrication une quote-part des frais généraux. Faute

de pouvoir déterminer avec certitude ce prix d'achat, une méthode inverse peut être suivie, qui consiste à soustraire du prix de vente le pourcentage de bénéfice habituellement réalisé par les intéressés. Manifestement, les difficultés d'établissement du prix de revient diffèrent avec la méthode adoptée, et ne justifient pas au même degré les critiques adressées à la théorie en général. Celles-ci ne s'adressent, au demeurant, qu'au premier mode de calcul qui semble personnifier aux yeux des adversaires le système tout entier.

1. Le prix de revient des produits agricoles.

D'après certains, il serait vain de prétendre calculer le prix de revient des produits agricoles. Nul doute, qu'à cet égard, l'absence de comptabilité qui caractérise la plupart des exploitations rurales ne soit un obstacle sérieux ; c'est la seule concession à faire aux détracteurs du système. Mais il reste possible de déterminer, sans trop de difficultés et avec une approximation suffisante, un prix de revient moyen pour chaque produit, dans une région déterminée, à partir du prix de vente[1]. C'est un fait généralement admis que les cultivateurs savent quel abattement ils peuvent accepter sur les prix courants pour ne pas s'estimer lésés[2].

Le problème, au surplus, n'est pas susceptible dans ce domaine de se poser fréquemment. L'institution des achats à caisse ouverte[3], la politique de taxation introduite dès l'année 1916 et largement développée depuis ont considérablement réduit le champ d'application de la théorie précitée. Et ce n'est, certes, pas l'aspect le moins curieux de

1. « Si le prix de revient des céréales est essentiellement variable..., il est notoire que pour la région le prix de... représente largement la valeur. » Trib. c. Le Mans, 16 juillet 1915, *D.*, 1916.2.6.

2. Cf. O. MARTIN, *op. cit.* : « Chez beaucoup d'esprits simples et droits survit la notion d'un bon prix des choses qui ne se confond nullement avec le prix courant ».

3. Ce système consiste à offrir au producteur un prix déterminé à l'avance par denrée. La réquisition n'intervient qu'à défaut pour le prestataire d'accepter les prix proposés.

ce procès intenté au système du prix de revient que d'être fait au nom de difficultés n'ayant pratiquement pas l'occasion de se manifester.

2. Le prix de revient en matière industrielle et commerciale.

Dans ce domaine, les systèmes toujours plus perfectionnés de comptabilité, les progrès incessants des méthodes statistiques permettent de plus grands espoirs. Il n'est pas jusqu'au groupement des maisons analogues en syndicats disposant d'éléments d'information considérables, bureaux de vente, de documentation et de statistiques, qui ne facilitent la connaissance de tous les facteurs qui président à la vie d'une entreprise[1]. La comptabilité d'une exploitation moyenne fournit les prix d'achat et ceux de vente, donne le chiffre des frais généraux et ceux de fabrication, permet de déterminer, avec une approximation suffisante, la répartition de ces derniers et leur incidence quant au prix de revient. Celui-ci est fixé à partir du prix d'acquisition ou du coût de production.

Faute de pouvoir déterminer ce dernier — cas où la date d'acquisition ou de fabrication de la fraction du stock réquisitionné ne peut être retrouvée — la fixation du prix de revient reste possible par soustraction du prix de vente du bénéfice moyen réalisé par l'entreprise au cours des exercices précédents. Les bilans antérieurs sont-ils incomplets ou ambigus ? Des indications précises peuvent être tirées de l'examen de cas analogues. A défaut, les renseignements nécessaires peuvent être fournis par les idoines qui représentent dans la commission les intérêts de la profession. C'est ainsi qu'ont pu être déterminées, avec une approximation très suffisante, les indemnités à payer aux maisons dont les proportions modestes expliquent la tenue d'une comptabilité sommaire. Mieux encore, les mêmes méthodes ont

1. Voir « Commentaires de la réglementation en vigueur », en matière de hausse illicite, par Me TCHERNOFF, dans *« La semaine juridique »*, 1939, no 135, où il estimait que les bénéfices des diverses branches de la production peuvent être facilement déterminés.

permis d'évaluer, en zone libre, la valeur des prestations fournies par des réfugiés ou des entreprises de la zone occupée ayant égaré la totalité de leurs archives.

Le système du prix de revient, dont les modalités s'appliquent avec une certaine souplesse à tous les cas à résoudre, ne mérite donc pas les critiques qui lui sont adressées. Sans doute, lui sera-t-il fait le reproche, ainsi entendu, de se traduire tantôt par l'emploi d'une règle *subjective*, tantôt par celui d'une règle *objective*, tantôt par une combinaison de deux procédés [1]. L'objection est fondée ; mais il faut, pour s'attaquer à la réalité, voir les choses telles qu'elles sont. Le sort fait aux prestataires dans les différentes hypothèses examinées n'est pas rigoureusement identique ; le système ne réalise entre eux qu'une égalité relative ; mais en existe-t-il une autre ? Des tâtonnements sont à prévoir, des difficultés seront rencontrées, mais il n'est pas de système, en dehors de la taxation généralisée, qui permette de déterminer, sans calcul, l'indemnité à appliquer.

Les développements qui précèdent paraissent établir suffisamment que le système du prix de revient, le seul adapté à la nature juridique de la réquisition, avait été visé par les auteurs de la loi de 1877. Ne serait-il pas possible d'en acquérir une certitude nouvelle et définitive par l'étude des décisions de justice consacrées à cet objet ?

1. Cf. LE FUR, *op. cit.*, p. 26.

CHAPITRE IV

LA JURISPRUDENCE ET LA THÉORIE DU PRIX DE REVIENT

Les années 1915 et 1916 voient les tribunaux poser les principes d'après lesquels ils entendent résoudre les problèmes soumis à leur sagacité. L'arrêt de principe Erichsen, Rothe & C^ie^, par lequel la Cour suprême entend mettre fin à l'incertitude née de la contrariété des décisions rendues au cours de la période précitée, marque une seconde étape. A partir de ce jugement la jurisprudence est définitivement fixée et ne s'écartera plus de la ligne de conduite qui lui a été tracée. Il sera fait justice d'un prétendu antagonisme de la doctrine de la Chambre des requêtes et de celle de la Chambre civile.

Section I

Les décisions des années 1916 et 1917

Les hésitations qui s'étaient manifestées dans la doctrine touchant l'interprétation de l'article 2 ne devaient pas épargner la jurisprudence. Il s'en faut toutefois que celle-ci ait consacré tous les systèmes ayant vu le jour à ce sujet.

Des théories en présence se disputant leurs suffrages, les juges n'ont retenu que celles susceptibles d'une application pratique, celles du prix de revient et de la valeur commerciale. Cette discrimination préalable traduit le sens des réalités qui caractérise les magistrats français.

Le premier soin des tribunaux fut évidemment de définir la nature juridique de la réquisition.

§ 1. *La nature juridique du droit de réquisition.*

Si certaines ne voient dans l'article 2 que la consécration du principe général de la protection de la propriété[1], le plus grand nombre des décisions font appel à des notions plus précises pour définir la nature du droit de réquisition et, en premier lieu, à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Des jugements de Toulouse et Limoges et un arrêt de Montpellier sont caractéristiques à cet égard[2]. Néanmoins, il s'en faut que l'accord soit réalisé à ce sujet et une décision du tribunal civil de la Seine — importante à tous points de vue — se prononce en sens opposé[3]. De même, le point de savoir si la réquisition constitue ou non une charge ou une contribution forcée pour les prestataires n'a pas été omis par les tribunaux qui ont balancé entre l'un et l'autre point de vue[4].

Contre la tendance de procéder par analogie, la cour d'Agen, dans un arrêt très motivé, déclare : « ... qu'il importe peu de rechercher si, dans le mécanisme des réquisitions, il convient de voir comme une sorte de vente, d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'impôt ; qu'il y a lieu pour l'instant, qui est pressant, de rechercher ce qu'il faut voir dans la loi plutôt que ce qui devrait y être introduit ; qu'enfin la législation en la matière ne doit être séparée ni de son milieu ni de son but, son fonctionnement devant s'adapter à sa raison d'être »[5].

1. Trib. c. Rennes, 26 avril 1915, *D.*, 1916.2.16 ; *S.*, 1915.2.73.

2. Trib. c. Toulouse, 30 mars 1915, *D.*, 1916.2.6 ; *S.*, 1915.2.73 ; — Trib. c. Limoges, 10 mars 1916 ; Montpellier, 7 juin 1916, *D.*, 1916.2.177. Dans le même sens, Trib. c. Bourgoin, 28 juillet 1915, préc. ; — Trib. c. Albi, 17 mai 1916, *Jurispr. loi 1877*, p. 31.

3. 26 juillet 1916, précité. Dans le même sens, Trib. c. Auxerre, 24 novembre 1915, précité.

4. Dans le sens de l'assimilation : Trib. c. Versailles, 5 juillet 1916, *Jurispr. loi 1877*, p. 42 ; en sens contraire : Trib. c. Lyon, 28 juillet 1916, *D.*, 1916.2.158. V. aussi Agen, 31 juillet 1916, *D.*, 1916.2.185, au sujet du « sacrifice » imposé par la réquisition.

5. 31 juillet 1916, précité ; comparer avec LARNAUDE, *op. cit.*, p. 38.

§ 2. *Les théories relatives à l'indemnisation.*

Partisans et adversaires de l'assimilation de la réquisition à l'expropriation pour cause d'utilité publique, pour reprendre seulement la comparaison la plus fréquemment invoquée, devaient naturellement adopter, touchant la fixation de l'indemnité, les solutions diamétralement opposées de la valeur commerciale et du prix de revient[1].

1. La thèse de la valeur commerciale.

A s'en tenir à l'opinion de certains juges, la valeur d'un objet « est déterminée par le prix auquel on pourrait le vendre ou la somme qu'il faudrait débourser pour se le procurer »[2]. Par conséquent, « il serait souverainement injuste que l'Intendance voulût se soustraire à la loi de l'offre et de la demande »[3]. Si cette dernière, donc, « a l'avantage, par la réquisition, de pouvoir s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter du point de vue du prix à payer que comme un acheteur ordinaire »[4].

Il demeure entendu, au surplus, « que par valeur il convient d'entendre, selon le sens littéral du terme, la valeur au jour de la réquisition, c'est-à-dire le prix d'achat ou de revient augmenté de la plus-value que la marchandise a pu subir et qui s'est incorporée à la valeur initiale »[5]. Voilà bien la différence entre les deux théories, dont l'une, celle de la valeur commerciale, accorde, et l'autre, celle du prix de revient, refuse la plus-value réalisée par la marchandise par suite de la hausse des cours.

L'assimilation de la réquisition à l'expropriation était

1. Cette règle souffre des exceptions. C'est ainsi que les jugements de Bourgoin du 28 juillet 1915 et d'Albi du 17 mai 1916 précités, qui se prononcent en faveur de l'assimilation, n'en concluent pas moins à la nécessité d'indemniser les prestataires sur la base du prix de revient.
2. Trib. c. Lyon, 28 juillet 1916, précité.
3. Trib. c. Carpentras, 23 novembre 1915, *Gaz. Pal.* 1914-1915, p. 390. A noter que ce jugement, rendu dans une espèce où le prix de revient du prestataire était supérieur au prix courant, est favorable à l'administration.
4. Rennes, 16 janvier 1916, précité.
5. Nancy, 13 mai 1916, *D.*, 1916.2.153.

poussée à l'extrême par certaines juridictions. C'est ainsi que la cour de Nîmes[1] a estimé qu'il convenait de tenir compte au prestataire, non seulement de la valeur commerciale des marchandises au jour de la réquisition, mais encore des frais de transport et de mise en place de celles destinées à remplacer les premières. Cet arrêt illustre de façon saisissante les inconvénients de la méthode consistant à emprunter à d'autres domaines les règles à suivre en notre matière.

Les excès précités appelaient une réaction. La théorie de la valeur commerciale a été reprise sous des formes plus modérées — exemple caractéristique d'interpénétration des systèmes opposés — par des juridictions à qui le danger pour le Trésor de l'application, dans tous les cas, des cours commerciaux aux indemnités de réquisitions n'avait pas échappé.

Ces dernières se sont attachées à exclure, dans les affaires dont elles étaient saisies, l'influence sur les cours d'une spéculation illicite ou de la raréfaction des échanges[2]. Elles ont refusé, par ailleurs, de tenir compte des cours cotés sur des marchés étrangers, s'agissant de marchandises présentant un grand intérêt pour la défense du pays et dont les transactions étaient interdites sur le marché national[3].

Sous cette forme atténuée, amendée, la thèse de la valeur commerciale a perdu son principal avantage, celui résultant d'une grande simplicité d'application. L'obligation d'apprécier, dans chaque hypothèse, à quel point les cours commerciaux peuvent être faussés en fait pratiquement un système inapplicable. Quelle commission d'évaluation, quel tribunal même, peut se flatter de résoudre équitablement le problème posé de ce chef ?

2. La thèse du prix de revient.

Pour d'autres juridictions « la prestation ne saurait être assimilée à un achat non plus que l'indemnité à un prix

1. Nîmes, 7 avril 1916, *D.*, 1916.2.155 ; dans le même sens, Angers, 11 juillet 1916, *D.*, 1916.2.156.
2. Montpellier, 7 juin 1916, précité.
3. Trib. c. Brioude, 19 août 1915, confirmé par Riom, 27 mars 1916, précités.

librement consenti »[1]. C'est qu'« il ne s'agit point de payer une valeur mais seulement d'indemniser un préjudice »[2]. L'indemnité doit correspondre « au préjudice réellement subi, c'est-à-dire au prix de revient réel de la prestation augmenté d'une juste quote-part des frais généraux et ne jamais constituer pour le prestataire une source de bénéfice si infime soit-il... »[3]; donc « elle ne saurait être basée sur les mercuriales et les cours du commerce, cours comprenant toujours une part de bénéfice »[4].

Cette indemnisation est définie avec plus de précision encore par quelques décisions. « Le prix de revient comprend principalement l'universalité des dépenses imposées au prestataire pour introduire le bien requis et le conserver dans son patrimoine jusqu'au jour de sa dépossession par nécessité d'Etat »[5].

A cette conception subjective s'oppose la notion objective d'un prix de revient moyen, unique pour un produit déterminé, établi sans tenir compte des éléments particuliers à chaque cas d'espèce[6]. Les avantages de cette interprétation ne sont pas contestables ; elle protège l'Etat contre les conséquences fâcheuses d'une opération désavantageuse ou malhonnête conclue par le prestataire. L'administration ne s'y range cependant qu'à défaut de pouvoir déterminer le prix de revient réel de la prestation, partant de rémunérer les intéressés sur cette base. Ce dernier procédé assure une répartition équitable des charges de la réquisition. Il permet surtout d'exclure avec certitude de l'indemnisation la plus-value incorporée à la valeur de la marchandise au jour de la réquisition, et, à ce titre, est d'une supériorité évidente sur le système objectif dont le caractère avantageux se révèle seulement dans les cas exceptionnels de prestations d'un prix de revient anormalement élevé.

1 et 2. Trib. c. Auxerre, 24 novembre 1915, précité.
3. Trib. c. Bourgoin, 28 juillet 1915, précité. Une erreur (de terminologie) s'y est glissée : c'est le prix d'acquisition ou le coût de production qui, augmenté d'une juste quote-part des frais généraux, constitue le prix de revient sur lequel doit être basée l'indemnité.
4. Trib. c. Le Mans, 16 juillet 1915, précité.
5. Agen, 31 juillet 1916, précité.
6. Trib. c. Vienne (Isère), 29 juillet 1916, *Jurispr. loi 1877*, p. 58.

C'est pourquoi la décision qui paraît avoir le mieux exposé le mode d'évaluation de l'indemnité est, sans contestation, celle estimant qu'un producteur « sera équitablement indemnisé par le remboursement des dépenses qu'il a faites pour détenir sa paille y compris une part correspondante de frais généraux, ce qui constitue le prix de revient auquel il conviendra d'ajouter une certaine somme de bénéfice, raisonnablement calculée, pour représenter la valeur de son temps et de son travail ainsi que l'intérêt de ses capitaux, en admettant que ce dernier article ne figure pas dans les frais généraux »[1]. Ce jugement n'emporte pas condamnation de la théorie du prix de revient. L'intérêt des capitaux engagés dans une affaire, la rémunération du travail de l'entrepreneur constituent autant d'éléments qui grèvent le prix de revient des marchandises produites ou revendues à l'égal des autres frais généraux. L'habitude s'est établie de considérer ces éléments comme incorporés dans le bénéfice net ; mais ce n'est là qu'une convention intervenue sous la pression de l'administration fiscale, laquelle en prend quelquefois à son aise avec les conceptions juridiques, et qui, en particulier, refuse à l'entrepreneur de déduire du chiffre à déclarer de bénéfice net les sommes correspondant à l'intérêt de son capital et à la rémunération de son travail.

Nul doute qu'ainsi entendu, le système du prix de revient ne rallie les suffrages de tous ceux réclamant en faveur des prestataires un léger bénéfice destiné à empêcher le découragement de la production. Il n'exclut de la sorte que le bénéfice net *stricto sensu* — le profit pur des économistes — qui ne correspond à aucun apport en capital et travail de l'entrepreneur. Ainsi se trouve réalisée l'équité la plus parfaite entre tous, prestataires non spoliés, contribuables sur qui pèsent seulement les charges réellement supportées par les premiers.

Les divergences de vues relevées à propos de la nature de la réquisition et de la fixation des indemnités devaient persister à propos des avis des commissions.

1. Trib. c. Corbeil, 18 mai 1916, *D.*, 1916.2.153. Dans le même sens, Dijon, 17 juillet 1916 ; — Trib. c. Tarbes, 24 juillet 1916, *Jurispr. loi 1877*, p. 13 et 51.

§ 3. *Les avis des commissions d'évaluation.*

Ces avis ne pouvaient prétendre à lier les juges ; sur ce point l'unanimité est faite ; les opinions diffèrent par contre sur le crédit à leur accorder.

Si un arrêt déclare ne pas devoir « s'arrêter au prix qui a pu être fixé par la commission »[1] de nombreuses décisions sont moins désinvoltes à l'égard de ces organismes en qui le baron Reille plaçait sa confiance et dont « la mission est d'arbitrer, à titre d'indication, suivant les circonstances et les régions, la valeur d'une prestation... »[2]. Leur composition paraît de nature à certains tribunaux « à donner aux prestataires toute garantie pour la sauvegarde de leurs intérêts »[3].

Aussi « leurs avis doivent être pris en sérieuse considération par le juge qui les prend comme base de discussion »[4] ; ils bénéficient d'une présomption de vérité et c'est pourquoi « il appartient au prestataire demandeur de démontrer que l'offre de l'Intendance, conforme à l'avis de la commission d'évaluation, est insuffisante pour réparer le préjudice que la réquisition lui fait subir »[5].

En résumé, au seuil de l'année 1917 deux courants d'opinion s'affrontaient : le premier voyait dans les cours commerciaux la mesure la plus fidèle de la valeur de la prestation, le second pour en déterminer le quantum s'attachait à la notion du prix de revient.

Il s'en faut qu'aucune influence réciproque n'ait marqué leur développement. Les partisans des cours commerciaux en étaient venus à exclure de ces derniers la part revenant à une spéculation illicite, et les défenseurs du prix de revient à y inclure la rémunération du capital investi et du travail du prestataire. Malgré l'importance des concessions consenties de part et d'autre, aucun compromis n'était possible entre des systèmes d'évaluation aussi différents, dont l'un

1. Rennes, 16 janvier 1916, précité.
2. Trib. c. Château-Chinon, 21 juillet 1916, *Jurispr. loi 1877*, p. 43.
3. Trib. c. Vienne, 29 juillet 1916, précité.
4. Trib. c. Seine, 26 juillet 1916, précité.
5. Trib. c. Poitiers, 4 juillet 1916, *Jurispr. loi 1877*, p. 39.

acceptait et l'autre refusait de tenir compte de la plus-value acquise par la marchandise réquisitionnée.

Profondément divisée contre elle-même, la jurisprudence n'avait plus d'espoir, pour sortir de la voie sans issue dans laquelle elle était engagée, que dans la décision de la Cour de cassation qui devait, à ce sujet, lui dicter la conduite à tenir.

Section II

L'arrêt Erichsen, Rothe & Cie du 6 mars 1917

La Cour suprême fut saisie de la question. Le 26 septembre 1914, l'Intendance avait réquisitionné auprès des Etablissements Erichsen, Rothe & Cie, de Nantes, 297 quintaux de sucre pour lesquels elle avait offert le prix de 45 francs le quintal ayant servi de base à des achats effectués au mois d'août auprès de la même société. Cette dernière avait réclamé le prix de 54 francs, en s'appuyant sur la hausse des cours intervenue depuis lors. Le tribunal de Nantes s'était rangé au système du prix de revient défendu par l'Etat; la cour de Rennes, saisie de l'affaire en appel, rompant brusquement avec le même système qu'elle avait consacré dans un arrêt du 6 juillet 1915, avait estimé, que « si l'Intendance a l'avantage, par la réquisition, de pouvoir s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter au point de vue du prix à payer que comme un acheteur ordinaire ; qu'elle doit, dès lors, subir la marche des cours »[1]. Un pourvoi fut introduit par l'administration militaire devant la Cour de cassation qui rendit, le 6 mars 1917, l'arrêt tant souhaité.

Ce dernier définit tout d'abord la nature juridique de la réquisition : « Acte de puissance publique consistant dans la mainmise par l'Etat, indépendamment de tout contrat ou accord sur le prix, et sans indemnité préalable sur les choses

1. Rennes, 16 janvier 1916, précité.

nécessaires aux besoins de l'armée, pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement; dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique, elle n'a le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun ».

Ainsi se trouve écartée la conception de la cour de Rennes d'après laquelle la réquisition serait un acte hybride, participant d'un acte d'autorité en ce qui concerne l'exécution forcée et régi par le droit commun en ce qui concerne la valeur de la prestation.

« Cette valeur doit être appréciée à la date de la réquisition. » C'est la condamnation du système de la valeur normale qui prétend asseoir l'indemnité sur la moyenne des cours pratiqués antérieurement à la réquisition. « L'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte exclusivement de la perte que la dépossession de ces choses inflige au prestataire et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix, faussés soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toute autre circonstance imputable à l'état de guerre, et, notamment, par l'exercice même du droit de réquisition. »

Attendu fondamental sur la portée duquel les interprètes ne se mirent pas d'accord. Si des partisans les plus acharnés de la théorie de la valeur commerciale acceptèrent leur défaite, de très mauvaise grâce d'ailleurs[1], certains firent valoir que l'arrêt ne consacrait pas pour autant la thèse du prix de revient[2].

Des auteurs considérables entreprirent même de démontrer que l'arrêt Erichsen n'excluait pas tout profit, mais seulement le gain anormal déterminé par l'état de guerre[3]. Ainsi se trouvait consacré le système d'indemnisation que Hauriou, se réclamant des opinions de MM. Larnaude et Le Fur, appelle « valeur normale de taxation » et qui recon-

1. « L'Intendance perdit la plupart de ses procès jusqu'à ce qu'un arrêt d'une inextricable confusion lui accorda que la valeur était tout, excepté le cours » Berthélemy, *Tr. élém. de dr. administr.*, IIe éd. 1926, p. 1156.
2. Note non signée sur l'arrêt *Erichsen*, *Gaz. Pal.*, 1916.17, p. 526.
3. *Supra*, p. 88.

naît au prestataire « la marge de bénéfice normal qu'admettent toutes les taxations administratives ».

A. — La tentation s'offre à l'esprit de trouver, au premier examen, dans cet arrêt la condamnation totale de la théorie de la valeur commerciale : il conçoit mal que la guerre n'exerce pas une influence, si faible soit-elle, sur le prix de toutes les marchandises. Dans ces conditions, prescrire que les cours doivent être écartés dès que cette influence peut être relevée, n'est-ce pas rejeter l'application de la valeur marchande dans tous les cas ?

Il faut, avant de répondre à cette question, essayer de dégager les principes qui ont guidé les juges en cette matière.

En période normale, le prix courant des produits a tendance à se modeler sur le coût de production ou le prix de revient ; toute variation de l'un de ces facteurs est suivie à plus ou moins longue échéance d'une variation dans le même sens de l'autre facteur ; il est donc possible, au cours d'une période de stabilité économique, de calculer approximativement l'écart qui les sépare et d'évaluer l'un d'eux en partant de l'autre.

Il n'en est plus de même en période de perturbations économiques dont les époques de guerre offrent des exemples frappants et où les circonstances de toutes sortes peuvent agir de façon très différente sur le prix de revient et le prix de vente. Il est évident, pour prendre un exemple, que les réquisitions des porcs ont pour effet d'augmenter sensiblement le prix de ceux-ci, sans faire subir aux prix des denrées constituant l'alimentation de ces animaux (végétaux, son, tourteaux...) une hausse aussi importante. De même, les réquisitions d'alcools, qui exercent une influence considérable sur le prix des eaux-de-vie, n'ont pas d'action directe sur le prix des boissons ou des fruits nécessaires à leur fabrication. Il s'ensuit que l'écart entre le prix de revient et le prix de vente peut augmenter considérablement et, avec lui, le bénéfice procuré aux intéressés. C'est à ce bénéfice supplémentaire, se superposant en quelque sorte au bénéfice normal réalisé habituellement, qu'a été donné le nom de plus-value.

Cette plus-value apparaît chaque fois qu'un événement quelconque agit uniquement sur le prix de vente ou, tout au moins, davantage sur le prix de vente que sur les divers éléments composant le prix de revient. Elle n'est pas particulière au temps de guerre et peut se produire en période normale quoique avec moins d'ampleur généralement. Il suffit que, pour des raisons quelconques, la demande d'un produit déterminé augmente brusquement. Certes, les causes qui agissent sur le prix de vente ne sont pas sans avoir, à la longue, une influence orientée dans le même sens sur les éléments du prix de revient. Mais il subsiste toujours une période pendant laquelle le prix de revient progresse moins rapidement que le prix de vente. C'est sur ce retard, ce décalage bien connu, qu'est basée toute une série de mesures destinées à ranimer une économie nationale en période de dépression et dont la plus célèbre est, assurément, le recours à la dévalorisation de la monnaie. Ce décalage se produira avec plus de rapidité et de violence encore sous l'influence de manœuvres spéculatives, de tentatives d'accaparement, de dissimulations de stocks destinées, dans la pensée de leurs coupables auteurs, à provoquer une accélération des demandes de la part des consommateurs inquiétés par la raréfaction apparente des produits. Ces phénomènes trouvant un merveilleux terrain de culture dans une économie troublée par l'état de guerre, il n'est pas étonnant de voir la Cour suprême se préoccuper d'un état de choses qui risque de léser gravement les intérêts du Trésor et refuser aux détenteurs des marchandises une indemnité leur accordant le bénéfice de telle plus-value. C'est le sens de son arrêt faisant défense aux tribunaux de se reporter aux cours commerciaux faussés, c'est-à-dire directement influencés par l'état de guerre, notamment par l'exercice du droit de réquisition. Ce n'est pas, comme il a été dit[1], qu'il faille s'en tenir dans l'évaluation des indemnités aux prix pratiqués avant les hostilités.

1. M. Berthélemy a commis cette erreur, cf. *La Justice et les réquisitions militaires.*

B. — Il est possible de supposer le cas inverse : celui où, aucune réquisition d'importance n'ayant frappé un produit déterminé, le prix de vente de celui-ci n'obéisse qu'aux fluctuations du prix de revient. Peu importera qu'il s'élève sous l'influence d'autres causes, hausse du prix des matières premières, raréfaction de la main-d'œuvre et des transports... ; l'écart antérieur entre les prix de vente et de revient n'ayant pas augmenté, il faut admettre que le premier n'est en rien faussé par les événements ; il ne fait que refléter le renchérissement des conditions de production et, par conséquent, demeure représentatif de la valeur du produit.

Il en est de même dans l'hypothèse où la récolte d'un produit agricole est réduite du fait des circonstances atmosphériques ou de la maladie. Le déficit enregistré a pour effet d'augmenter le prix de revient de la récolte amoindrie, et d'entraîner une hausse du prix de vente qui n'emprunte rien aux conditions nées de la guerre. Il serait injuste, en pareil cas, de laisser à la charge du prestataire l'augmentation ininterrompue des frais de production. C'est la raison pour laquelle la Cour a condamné la théorie de la valeur normale basée sur des moyennes de prix pratiqués avant les hostilités, et décidé que la valeur de la prestation doit être appréciée au jour de la réquisition.

Les observations qui précèdent permettent de conclure en toute certitude que la Cour de cassation, en écartant l'application des cours commerciaux chaque fois que ceux-ci faisaient apparaître la plus-value qui vient d'être définie, a entendu exclure cette dernière de l'indemnisation.

C. — La question se pose maintenant de savoir si l'arrêt a condamné, en même temps, le bénéfice normal habituellement retiré par le producteur ou le commerçant de l'exercice de sa profession.

Il est difficile de répondre affirmativement.

La Cour de cassation décide que l'indemnité de réquisition ne doit, d'une part, tenir compte que de la perte subie par le prestataire, et doit, d'autre part, être représentative de

la « valeur réelle » de la prestation. Mais cette valeur réelle, obtenue à partir de la valeur courante au jour de la réquisition, après élimination de la seule plus-value née de l'état de guerre, n'en demeure pas moins une valeur commerciale. La preuve en est que la Cour de cassation admettra comme représentatifs de la prestation les cours commerciaux reflétant seulement le renchérissement des conditions de production[1]. De tels cours ne sont cependant pas exclusifs de bénéfice, comme toutes les cotations marchandes.

L'étude des conclusions du procureur général Sarrut — elles passent pour avoir été intégralement reprises par l'arrêt — peut-elle conduire à réviser le point de vue précité ?

Elles contiennent réquisitoire contre les profits réalisés en période de guerre, un rappel de l'état de notre droit administratif en matière de dommages de guerre à la veille du vote de la loi de 1877 et la conclusion suivante : « Ainsi hommes d'Etat, juridiction administrative, jurisconsultes proclamaient comme un principe absolu que les pertes et dommages de guerre restent à la charge de la victime. Comment le mot valeur dans la loi de 1877 aurait-il pu comprendre les bénéfices ? »[2].

N'est-ce pas là établir, sans ambage, que l'indemnisation ne doit comprendre aucun bénéfice, même normal ?

Les raisons d'en douter subsistent, à considérer d'autres précisions apportées par le procureur général à l'appui de la même thèse : « Enfin et surtout recevoir la valeur réelle et par cela même être à l'abri de la perte, c'est jouir d'une faveur, d'une sorte de privilège en temps de guerre ». Perte subie, valeur réelle de la prestation, ce sont aussi les termes de l'arrêt Erichsen qui ramènent aux conclusions précédentes et à la même incertitude.

De son côté, les adversaires de la thèse du prix de revient font observer que cette notion ne constitue qu'un des éléments de détermination de l'indemnité, et est mise par les

1. Affaires *Garnier*, Réq., 9 février 1920, *Gaz. Pal.*, 1920, p. 324 — *Ferrand*, Cass. civ., 4 décembre 1922, *D.*, 1923.1.69.
2. *D.*, 1917.1.33.

juges sur le même pied que les autres avis des commissions d'évaluation, cours du commerce... En vérité, l'arrêt ne fait état à cet égard que « des conditions dans lesquelles les choses sont entrées dans le patrimoine du prestataire » ; or, celles-ci ne se confondent nullement avec le prix de revient.

Cette dernière notion, qui n'a été nommée ni par les juges ni par le ministère public, est-elle absente du débat?

Elle l'est en tout cas, et ce n'est pas le côté le moins curieux de cette affaire, des conclusions des parties[1]. Le pourvoi avait fait valoir que la réquisition ne peut être assimilée ni à la vente ni à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; que l'indemnité qui en découle ne peut être fixée sur les prix des mercuriales choisis comme base nécessaire de l'évaluation, alors qu'en période critique ces derniers sont faussés, comme l'a reconnu le Conseil d'Etat refusant de calculer le loyer d'un navire requis d'après les cours du frêt ; que les causes du mouvement ininterrompu de hausse sont de deux sortes : normales, lorsqu'elles tiennent à la raréfaction de la main-d'œuvre, au renchérissement des matières premières... ; anormales, lorsqu'elles procèdent de l'exercice même du droit de réquisition et des manœuvres de la spéculation ; que seules les premières affectent la valeur réelle et intrinsèque de la prestation. En résumé, le pourvoi dénie simplement au cours commercial d'être la représentation de la valeur et semble admettre que, pour calculer cette dernière, les causes normales de hausse, en cette période anormale qu'est la guerre, doivent seules être prises en considération.

Pareille modération se retrouvait dans les arguments de la défense. Les deux adversaires apparaissent pénétrés de l'importance de la controverse et de l'intérêt qu'il y a pour eux d'obtenir une décision favorable en l'espèce, fût-ce en abandonnant une partie de leur position d'origine. Tandis que l'administration ne fait pas état de la théorie du prix de revient qu'elle a défendue devant les juridictions antérieures, la défense renonce à soutenir que les tribunaux

1. Cf. *Gaz. Pal.*, 1916-17, p. 518.

doivent trouver dans les cours commerciaux la base nécessaire de leurs décisions. Elle affirme simplement que le cours basé sur des transactions réelles et nombreuses est la mesure la plus exacte de la valeur et que les tribunaux ont le devoir, dans chaque cas particulier, de rechercher s'il en est bien ainsi.

L'arrêt rendu par la Cour devait se ressentir de cette extrême réserve des parties, de celle de l'administration notamment, et ne pouvait mieux faire que d'accorder à celle-ci le bénéfice de ses conclusions. Il n'est, dans ces conditions, pas possible d'affirmer que la Cour ait consacré un système, celui du prix de revient, dont le principal intéressé n'a pas osé se prévaloir devant elle. Mais il faut observer que les règles précitées sont de nature à en favoriser indirectement l'adoption. Les besoins des armées dans une guerre moderne sont tellement divers et importants que peu d'industries peuvent espérer n'être pas mises à contribution. Dans la majorité des cas les cours cotés ne seront pas représentatifs, au sens où l'entend la Cour, de la valeur de la prestation et deux méthodes s'offriront aux juges pour déterminer l'indemnité compensatrice : éliminer des cours commerciaux ce qui correspond aux influences de l'état de guerre, ou calculer l'indemnité en partant du prix d'achat ou du coût de fabrication. La première solution est des plus délicates : quel tribunal peut se flatter de déceler dans une hausse due à un ensemble de facteurs la part qui revient à chacun d'entre eux? Il sera plus facile, assurément, de déterminer le montant des dépenses exposées par le prestataire pour acquérir et conserver dans son patrimoine l'objet réquisitionné. Il est douteux que, devant l'avertissement de la Cour d'avoir à limiter l'indemnité à la perte subie, le juge ajoute à ces débours le bénéfice habituellement réalisé par le prestataire, c'est-à-dire alloue plus que le prix de revient[1].

D. — Les principes d'évaluation de l'indemnité dégagés,

1. Voir la confirmation de cette thèse dans Req., 22 mars 1921, *D.*, 1923.1.69.

la Cour devait se prononcer sur les moyens à employer pour parvenir au but recherché. Elle pose à ce sujet la double règle, que les juges peuvent faire état de « tous les modes de preuve légalement autorisés » quitte à n'en retenir qu'un seul, mais « ne peuvent en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire ».

Une contradiction a été dénoncée dans cette double indication. Elle ne paraît pas réalisée : la loi de 1877 n'a prévu aucun mode d'évaluation. Il en résulte que les pouvoirs des tribunaux, en cette matière, sont régis par les principes généraux qui permettent de baser la conviction sur tous éléments légalement permis et, sous peine d'ajouter à la loi, que les juges ne peuvent à l'avance s'estimer liés par un quelconque de ces éléments. Ce n'est pas exclure qu'ils ne puissent déclarer, en l'espèce, convenable de s'en tenir à un seul d'entre eux.

Non moins mérité est, enfin, le reproche d'avoir donné de l'indemnité de réquisition une définition tantôt subjective, limitée à la perte subie par le prestataire, tantôt objective, égale à la valeur réelle de la prestation, sans avoir marqué de préférence pour l'une ou l'autre de ces notions pourtant contradictoires[1]. L'expérience des juges de la Cour suprême leur a fait pressentir qu'en la matière aucune règle précise ne pouvait être posée. Il semble plus conforme au vœu du législateur de baser l'indemnité d'après tous éléments particuliers de l'espèce. Mais cette appréciation ne sera pas toujours réalisable et les tribunaux seront alors obligés de recourir à une méthode objective d'évaluation.

Bref, de toutes les critiques adressées à l'arrêt Erichsen, à moins de faire écho aux doctrines partisanes[2], il ne faut retenir que le suivant : en permettant aux tribunaux de déclarer que les cours commerciaux, n'étant pas en l'espèce faussés par l'état de guerre, peuvent être pris en considération comme représentatifs de la valeur de la prestation, la Cour de cassation a donné à ceux-ci un pouvoir redoutable.

1. Cf., sur la différence qui sépare les deux notions, LE FUR, *op. cit.*, p. 26.
2. Résumées dans le mot de M. BERTHÉLEMY : « arrêt de confusion, arrêt de déception ».

A qui sait les difficultés de déceler dans les cours commerciaux et d'éliminer de ceux-ci l'influence des facteurs de hausse issus de l'état de guerre, il est difficile d'assurer que, dans tous les cas, les tribunaux pourront heureusement s'acquitter de la mission qui leur est confiée.

Il reste à examiner si les décisions postérieures des juridictions subordonnées ont accepté sans réserve les principes ainsi dégagés, et, surtout, si la Cour elle-même est restée fidèle à sa première interprétation des termes de l'article 2 de la loi de 1877.

Section III

Les décisions postérieures à l'arrêt Erichsen

Un fait est certain et immédiatement perceptible : les décisions de justice se raréfient brusquement. Alors que les recueils de jurisprudence de l'année 1916 consacrent de nombreuses pages à la matière des réquisitions, ceux de l'année 1917 ne mentionnent que l'arrêt Erichsen et de rares décisions dont les plus importantes sont assurément celles rendues par les tribunaux du Havre et de Nantes, en accord parfait avec les solutions de la Cour de cassation [1].

Les recueils de 1918 consacrent quelque place à des arrêts de la Chambre des requêtes [2] et à celui de la cour de renvoi de Caen dans l'affaire Erichsen.

Celle-ci, déférant à l'injonction de la Cour de cassation, déclare suffisantes les offres de l'administration de régler les prestations fournies en septembre sur les mêmes bases que les marchés conclus avec la société au mois d'août, motif pris de ce que, dans les deux cas, les livraisons proviennent des mêmes stocks constitués avant les hostilités et, par suite, n'ont pas un prix de revient différent malgré la hausse des cours commerciaux intervenue entre temps. Elle refusait,

1. Trib. c. Le Havre, 18 mai 1917, et Nantes, 7 juillet 1917, *S.*, 1917.2.65.
2. Réq., 26 juin et 9 juillet 1918, *D.*, 1919.1.106. Ces arrêts reprennent intégralement les principes dégagés par la Chambre civile.

par conséquent, d'inclure dans l'indemnité la plus-value réalisée par la prestation[1].

En 1919, même raréfaction des affaires contentieuses : un seul arrêt, conforme en tous points à la jurisprudence de la Cour de cassation, est à citer[2]. Quelques pourvois, introduits l'année précédente, sont retenus par la Chambre des requêtes ; un seul arrive devant la Chambre civile qui, le 5 novembre[3], reprend textuellement les trois premiers attendus de l'arrêt Erichsen et ajoute : « qu'en évaluant l'indemnité exclusivement d'après les cours des mercuriales, sans vérifier si, par suite des conditions dans lesquelles Pernod s'était approvisionné, la somme allouée ne lui procurait pas un enrichissement et ne dépassait pas *pour lui* la valeur réelle de la chose requise, l'arrêt attaqué n'avait pas légalement justifié sa décision et avait par suite violé le texte ».

Précision capitale à laquelle nul n'a attaché l'importance qu'elle mérite : il a été reproché à l'arrêt Erichsen de ne pas préciser si la valeur de la prestation devait être entendue subjectivement (absence de perte pour le prestataire) ou en toute objectivité (valeur réelle de la prestation). La lacune prétendue est comblée, la préférence est donnée à la notion subjective d'indemnisation et à ses avantages incontestables d'éliminer avec certitude la plus-value réalisée par la marchandise et d'entraîner indirectement l'application du prix de revient.

L'année 1920 donne lieu à une décision de la cour d'appel de Dijon et à trois arrêts rendus le même jour par la Chambre des requêtes. La première condamne la valeur de remplacement et souligne l'idée que l'indemnité de réquisition doit couvrir le prestataire de toutes les dépenses exposées par lui pour l'acquisition et la conservation de la prestation et, par conséquent, doit être égale au prix de revient de celle-ci[4]. Dans trois arrêts rendus le même jour[5], la Chambre des requêtes souligne que les tribunaux, après

1. Caen, 20 mars 1918, *D.*, 1918.2.52, *S.*, 1918-19.2.84.
2. Paris, 12 décembre 1919, *Gaz. Pal.*, 1920. I, p. 110.
3. Cass. civ., 5 novembre 1919, *D.*, 1.109.
4. Dijon, 21 avril 1920, *Gaz. Pal.*, 1920.2, p. 424.
5. Cass. réq., 9 février 1920.

examen de tous les éléments de fait, peuvent, en vue de déterminer la valeur réelle de la prestation, s'arrêter à l'un d'eux.

L'arrêt rendu dans la deuxième espèce[1] ne met en lumière qu'un point particulier, à savoir que « la réquisition de locaux industriels empêchant naturellement le prestataire de faire usage de l'outillage qui y est installé, les intérêts des sommes déboursées inutilement par lui pour l'exploitation normale de son établissement et afférentes à la période d'occupation, doivent être pris en considération dans le calcul de l'indemnité qui lui est due ».

Les deux autres valident deux solutions diamétralement opposées.

Dans l'affaire *Garnier* (réquisitions de porcs), la Cour approuve les juges d'avoir fixé l'indemnité en fonction des cours commerciaux, vérification faite que ces derniers « n'étaient faussés ni par la spéculation ni par toutes autres circonstances anormales et se trouvaient justifiés par les conditions de la production »[2]. Elle donne corps par là aux craintes précédemment exprimées, que l'arrêt Erichsen a entendu proscrire moins le bénéfice usuel d'exploitation que la plus-value réalisée par la prestation.

En l'espèce, la hausse des cours, ayant affecté dans une égale mesure le coût de production et le prix de vente, n'était génératrice d'aucune plus-value et valait de n'être pas éliminée de l'appréciation de la valeur de la prestation. Comme dans l'affaire Erichsen, l'administration ne faisait grief à l'arrêt attaqué[3] que d'avoir basé l'indemnité sur les cours commerciaux sans avoir déduit de ceux-ci la part de hausse anormale due à l'état de guerre. Elle s'inclinait par avance devant une décision reconnaissant au prestataire le droit au seul bénéfice d'exploitation. L'arrêt intervenu, déboutant « en fait » l'administration de ses prétentions, ne la contrariait pas « en droit ».

Néanmoins, la solution de la Cour risque d'avoir de fâcheuses conséquences : la notion de « bénéfice normal »

1. Affaire *S. A. des Parquets de St-Dizier*, *Gaz. Pal.*, 1920, p. 258.
2. *Gaz. Pal.*, 1920.1, p. 241.
3. Bourges, 4 juin 1917, *Gaz. Pal.*, 1900.1, p. 241.

manque de précision et peut incliner les prestataires à réclamer que l'indemnité leur tienne compte des profits souvent élevés qu'ils réalisaient avant la guerre.

Il y a quelque chose de choquant à consacrer cette règle qui fait trop bon marché de la gravité des événements de l'heure. Elle est en opposition avec la tendance accusée, dès 1916, avec la loi du 1er juillet, de limiter les bénéfices réalisés à l'occasion de la guerre par les fournisseurs de l'Etat, tendance qui s'est affirmée tout au long du conflit et s'est manifestée plus nettement encore dans la législation de 1938[1].

Elle fait en outre une extension abusive de cet autre principe rappelé par l'arrêt Erichsen, que l'indemnité ne doit constituer qu'un dédommagement pour le prestataire.

Est préférable la thèse de l'administration qui consiste à ne comprendre dans l'indemnité que la partie du bénéfice dont la privation constituerait véritablement une perte pour l'intéressé, puisqu'elle est destinée à rémunérer son apport de capitaux que la réquisition a rendu improductifs[2]. A la notion flottante de « bénéfice habituel », elle substitue la conception précise de « bénéfice normal » qui s'entend de la rémunération des capitaux investis sur la base du loyer de l'argent, et dont les pouvoirs publics ont fait application dans d'autres domaines.

Le troisième arrêt, affaire *Weil*[3] — favorable à l'administration — approuve la cour de Pau d'avoir retenu l'avis de la commission d'évaluation contre la prétention du prestataire d'être indemnisé à un taux représentant, d'après lui, son prix d'achat, au terme de multiples opérations spéculatives qui avaient fait passer la marchandise réquisitionnée de 60 francs (prix d'achat au Portugal) à 162 francs en dernier lieu.

Cet arrêt affirme que l'indemnité « doit représenter uniquement la valeur intrinsèque de la chose requise », et sou-

1. Loi du 11 juillet 1938, art. 21ter précité.
2. Cette conception peut se réclamer de la jurisprudence de la guerre de 1914-1918 en matière de prestations immobilières, où il fut déclaré, à maintes reprises, que pour obéir au vœu de la loi, s'il fallait exclure tout bénéfice de l'indemnisation, il convenait néanmoins d'allouer un intérêt sur la valeur des éléments de l'exploitation. Cf. *infra*.
3. *Gaz. Pal.*, 1920, p. 324.

tient « qu'il n'y a pas lieu de tenir compte, pour son évaluation, des conditions particulières dans lesquelles la chose est entrée dans le patrimoine du prestataire, ni du bénéfice ou de la perte pouvant en résulter pour celui-ci ». Il témoigne de l'esprit d'opportunité animant la Cour suprême dans l'appréciation de la valeur de la prestation et de la souplesse du système instauré à propos de l'arrêt Erichsen. Il a été souligné que ce dernier faisait état à la fois d'une notion subjective et d'une notion objective de la valeur de la prestation. C'est à cette dernière conception que les juges, à l'exemple de ceux du tribunal de première instance [1], donnent la préférence dans l'espèce envisagée. Il paraissait impossible, en effet, d'éliminer du prétendu prix d'acquisition par le prestataire la part de spéculation impliquée par les nombreuses transactions antérieures dont avait fait l'objet la marchandise requise.

Il est à présumer d'ailleurs que, contrairement aux affirmations du prestataire, l'indemnité ainsi fixée ne lui causait aucun préjudice. Peut-être l'arrêt eût-il gagné à être motivé plus nettement en ce sens, faisant valoir par exemple « qu'il ne fallait pas s'arrêter, pour déterminer la valeur réelle de la prestation, au prix auquel le demandeur soutenait que la marchandise était entrée dans son patrimoine, parce que ce prix n'était que le résultat apparent de ventes fictives multipliées à dessein pour augmenter la valeur de cession de la marchandise, partant l'indemnité de réquisition ». S'il en était autrement, si le prix réclamé par le prestataire, bien qu'excessif, avait été réellement payé par lui, la décision précédente lui imposant un préjudice eût été répréhensible. L'administration, conformément aux prescriptions de la circulaire ministérielle du 26 avril 1915 précitée, n'aurait pas commis cette injustice.

En résumé, dans ces trois arrêts, la Chambre des requêtes a paru soucieuse d'appliquer des principes existants plutôt que d'élaborer des règles nouvelles. Elle a fait d'eux

1. Voir à ce sujet la décision très intéressante du tribunal de Besançon du 21 mai 1918 (*Gaz. Pal.*, 1920, p. 324) dans laquelle les juges exposent l'interprétation qu'ils font de l'arrêt *Erichsen*.

une application diverse, favorable à l'administration dans les deux espèces *Parquets de Saint-Dizier* et *Weil* défavorable dans l'affaire *Garnier*. Mais la solution adoptée dans la dernière espèce était impliquée dans l'arrêt de 1917, qui n'écartait pas, dans tous les cas, le recours aux cours commerciaux. Il est donc inexact d'opposer les arrêts de la Chambre civile et ceux de la Chambre des requêtes et surtout de découvrir dans la doctrine de celle-ci le terme d'une évolution jurisprudentielle commencée au lendemain de l'arrêt Erichsen, et qui, sans abandonner l'idée d'une indemnisation à baser sur la perte imposée au prestataire, aurait fini par dégager et consacrer le principe d'une indemnité de dépossession non exclusive d'un bénéfice modéré.

Quatre arrêts, au surplus, devaient, dès les deux années suivantes, montrer que la Cour de cassation n'était pas disposée à renoncer aux principes édictés en 1917.

Le premier rejette un pourvoi, motif pris de ce que l'arrêt incriminé avait estimé, à bon droit, impossible de faire état des cours commerciaux faussés par l'état de guerre, et nécessaire d'adopter en cette matière l'indemnité fixée par la commission d'évaluation comprenant le prix d'achat, les frais de mise à pied d'œuvre et 10 % à titre de frais généraux[1].

Le deuxième, en même temps qu'il condamne l'Etat à payer les pesées effectuées sur une balance municipale au prix de la taxe, observe que celle-ci ne laisse à la commune « qu'un bénéfice restreint qui n'a dans tous les cas rien d'excessif et qui, dans l'espèce, a eu comme contre-partie une augmentation considérable des charges résultant de l'état de guerre »[2]. C'est logique : étant donné que la taxe cesse, par suite de l'augmentation des charges, d'être une source de profit pour la commune, elle représente la valeur réelle de la prestation et doit être acquittée par l'Etat. Comme le précédent, cet arrêt peut se réclamer des principes de l'arrêt de fixation de 1917.

Le troisième[3] est un autre rappel par la Chambre civile

1. Civ., 22 mars 1921, *Laurenson, D.*, 1923.1.69. Cette décision est la démonstration éclatante de l'observation faite ci-dessus (*supra* p. 115) que les principes de l'arrêt *Erichsen* conduisent, dans bien des cas, le juge du fait à se référer à la doctrine du prix de revient.
2. Civ., 30 mai 1921, *D.*, 1923.1.69.
3. 29 mai 1922, *Rocher, D.*, 1923.1.69.

que « si les tribunaux ont la faculté de faire état des mercuriales, c'est seulement comme élément d'appréciation de la valeur qu'ils déclarent, et constatent être la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition » pour casser l'arrêt ayant fixé le montant de l'indemnité « uniquement d'après les cours commerciaux à la date de la réquisition ».

Le quatrième [1], enfin, approuve la cour de Nîmes d'avoir calculé l'indemnité de réquisition en tenant compte de la hausse des prix commerciaux qui n'était due, en l'espèce, ni à la spéculation, ni à l'exercice de la réquisition, mais seulement aux maladies cryptogamiques ayant sévi à l'époque considérée [2]. Cette décision, elle aussi, est inattaquable [3] et, comme celle intervenue dans l'affaire *Garnier,* ne marque aucun revirement sur la doctrine dégagée par l'arrêt Erichsen.

L'examen des quelques décisions postérieures à l'année 1922 montrerait de même que la Cour de cassation ne s'est jamais écartée des règles fixées en 1917 [4].

Section IV

Des solutions de la jurisprudence aux dispositions de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation pour le temps de guerre

1. — Dans ces décisions judiciaires, l'administration n'a pas trouvé la consécration entière du système d'indemnisation auquel elle s'était attachée.

La Cour de cassation refuse de voir dans le prix de

1. 4 décembre 1922, *Ferrand, D.,* 1923.1.69.
2. Nîmes, 7 juillet 1916, *Gaz. Pal.,* 1916-17, p. 127.
3. Il n'en est pas de même de la décision des mêmes juges d'allouer au prestataire le remboursement des frais de transport et de mise en place des produits destinés à remplacer ceux requis. La Cour s'est gardée, au surplus, de motiver sa décision par l'assimilation de la réquisition à l'expropriation, ce qui aurait constitué un revirement de sa doctrine de 1917. Elle s'est bornée à déclarer le caractère obligatoire de cette solution qui s'impose pour que la réquisition ne cause aucun préjudice au prestataire.
4. Réq., 25 janvier 1926, *D. H.,* p. 99, *S.,* 1926.1.12. — Civ., 20 décembre 1926, *S.,* 1927.1.92. — Civ., 27 janvier 1932, *D. H.,* p. 178. — Civ., 5 juillet 1937, *D. H.,* p. 486, *S.,* 1937.1.302.

revient autre chose qu'un élément d'appréciation, au même titre que les cours commerciaux et les avis des commissions d'évaluation, de la valeur réelle de la prestation. Cette valeur réelle, c'est la valeur commerciale exempte ou dépouillée de toute influence due à l'état de guerre, ne se faisant pas sentir au même degré sur les conditions de la production. Est visée, sous ce rapport, toute cause anormale de hausse, licite ou non (exercice du droit de réquisition, manœuvres spéculatives). Ainsi corrigée, de manière à exclure de l'indemnisation la plus-value acquise par la fourniture sous l'influence des facteurs précédents, la valeur de la prestation demeure un cours commercial et comprend, de ce fait, le bénéfice incorporé dans toutes les cotations marchandes.

Il a été proposé de ne voir dans ce bénéfice que la simple rémunération des capitaux et, donc, de ranger celle-ci parmi les éléments constitutifs du prix de revient de la prestation entendu de façon extensive. Rien ne permet d'affirmer que cette solution, souhaitable à tous égards, ait été visée par les juges de la Cour suprême dans l'arrêt de 1917[1]. Faut-il le regretter? Il paraît préférable de se demander quel parti le législateur de 1938, instruit par l'expérience de la grande guerre, a adopté concernant ce point de vue.

2. — Les dispositions de la loi du 11 juillet 1938 qui traitent des réquisitions ne sont, à l'exception de celles consacrées à l'évaluation des indemnités[2], pas applicables aux réquisitions militaires qui restent justifiables de la loi de 1877.

Par conséquent, le siège de la matière se trouve déplacé de l'article 2 de la loi de 1877 aux articles 20 et 23 de celle de 1938.

Article 20 : « Tout bénéfice sur ces prestations est exclu. »

Article 23 : « Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées en tenant compte uniquement de la perte effective que la dépossession définitive ou temporaire impose au prestataire au jour de la réquisition, abstraction

1. Il faut rappeler que la ligne de conduite tracée par la Cour suprême est susceptible de se traduire indirectement par l'application du système du prix de revient ainsi entendu. Voir *supra*, p. 115.

2. En vertu d'une disposition expresse (art. 27) de la loi de 1938.

faite du gain qu'aurait pu lui procurer la libre disposition de cette chose et la hausse des prix, faussés par la spéculation ou l'accaparement ou par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre ou de tension extérieure. Le montant de l'indemnité est déterminé d'après tous éléments. »

Plus encore que celle de 1877, la loi de 1938 mérite d'être qualifiée de « loi de sacrifice ». Non seulement elle reprend, en les étendant considérablement, les dispositions de la loi de 1877 qui prévoient la réquisition des biens, mais encore elle réalise expressément, de par l'article 14, ce que les lois promulguées au cours de la guerre de 1914-1918 n'avaient osé faire[1] : la réquisition des personnes. D'autre part, sur le plan de l'indemnisation, elle limite étroitement, au point d'en prévoir au-dessus d'un certain chiffre la suppression totale, les bénéfices réalisés par les industries travaillant pour la défense nationale ; en ce qui concerne les réquisitions, elle exclut absolument tout bénéfice.

C'est que la situation de 1938 n'était en rien comparable à celle de 1877. Entourée de nations depuis de longues années sur le pied de guerre, la France n'avait pas trop de toutes ses forces pour résister à un choc dont la guerre de 1914-1918 permettait d'imaginer la violence et dont les esprits avertis n'espéraient plus que retarder le déclanchement.

Pouvait-il s'agir de mettre en balance, dans de semblables conditions, les intérêts individuels et ceux de la Nation menacée ? Que devraient peser les premiers dans un enjeu dont le prix était la vie du pays tout entier ? Il était loisible de croire définitivement éteinte la vieille querelle entre partisans et adversaires du bénéfice en matière de réquisition. La rédaction de l'article 20 autorisait cet espoir. Il n'en fut rien. Des auteurs dignes de crédit ont posé, tout au contraire, la question de savoir s'il n'était pas possible de conserver au prestataire le bénéfice impliqué par les cours commerciaux non faussés dans les conditions stigmatisées par l'article 23[2].

1. L. ROLLAND, *op. cit.*, p. 26.
2. A. MESTRE, *op. cit.*, p. 103 et s. et *Les indemnités de réquisition militaire*, dans la « *Semaine juridique* », 1940, p. 141. Cf. aussi MENTRÉ, *op. cit.*, p. 84.

Qui observe, au demeurant, que les auteurs de la loi ont, dans cet article, textuellement repris les termes du deuxième motif de l'arrêt Erichsen ne peut s'étonner de voir subsister la controverse née de cette formule. Aussi bien, il semble à M. Mestre, que l'article 20 doit être interprété, non pas seul, malgré la généralité de sa rédaction, mais en fonction des dispositions de l'article 23. De telle sorte que ne devrait être éliminé en cette matière que le bénéfice non inclus dans l'indemnité de dépossession visée par l'article 23[1].

L'indemnité de dépossession ainsi envisagée ne semble pas sans rapport avec la valeur normale de taxation d'Hauriou ; aucun progrès n'aurait donc été réalisé en la matière malgré la promulgation de la loi de 1938. L'observation de M. Jèze : « les mots ont une puissance », est plus vraie que jamais[2] en l'espèce : les auteurs de l'opinion signalée ne peuvent asseoir leur théorie que sur des arguments de texte. Les idées auraient-elles moins de valeur et mériteraient-elles moins d'être retenues que les formules qui les traduisent et quelquefois les trahissent ?

Il faut prendre garde : le législateur de 1938 a manifesté le désir de supprimer la controverse née de l'article 2 de la loi de 1877. L'expression « valeur représentative de la prestation », qui fut une source de discorde, a disparu du nouveau texte consacrant le principe qu'en cette matière tout bénéfice doit être exclu[3]. La rédaction de l'article 23 ne peut, dès lors, s'expliquer que par une erreur d'analyse commise par les auteurs de la loi. L'arrêt Erichsen est

1. L'auteur n'apporte du reste aucune précision en ce qui concerne cette indemnité de dépossession, si ce n'est qu'elle doit être, dans chaque cas particulier, fixée par le tribunal. Ce n'est pas le seul reproche qui puisse lui être fait. Les développements qu'il consacre à ce sujet révèlent qu'il a pressenti le problème mieux qu'il n'a réussi à le définir et encore moins à le résoudre.

2. *Op. cit.*, préface de la 2e éd., p. XV.

3. Quelques doutes subsisteraient-ils sur les intentions du législateur à l'égard des bénéfices réalisés en temps de guerre, ils seraient dissipés par cet avertissement des auteurs du décret du 1er septembre 1939 fixant le régime du travail (*J. Off.* du 6) : « La guerre exige que toutes les forces et toutes les ressources soient mises au service du pays. Un immense effort de production est indispensable pour assurer la fabrication des matériels de guerre, ainsi que les fournitures nécessaires tant aux armées qu'aux populations civiles. Le Parlement et le Gouvernement ont déjà prévu une limitation sévère de la rémunération des entreprises privées travaillant dans l'intérêt de la nation ; un décret-loi du 1er septembre 1939 en a nettement fixé les bases. Des dispositions du même ordre sont prévues pour les autres entreprises ».

apparu à ceux-ci comme ayant consacré le point de vue de l'administration qu'il ne ratifiait qu'en partie par l'élimination de la plus-value.

Au surplus, il n'est pas d'exemple de formule, si parfaite soit-elle, qui ne soit un jour dépassé par les événements. Ce n'est pas méconnaître la valeur de l'arrêt *Erichsen,* qui a réalisé la plupart des espoirs mis en lui, que d'admettre qu'il ne correspond plus aux nécessités de l'heure.

En conséquence, pour retrouver la pensée du législateur de 1938[1], ce n'est pas sur l'article 23, héritage du passé, témoignage de déférence rendu à la Cour suprême, qu'il faut se pencher, mais sur l'article 20, élément nouveau ajouté aux développements anciens[2].

Ceci posé, il importe de mettre un terme à un conflit qui a trop longtemps divisé l'opinion. Ce résultat ne sera atteint que le jour où l'administration, précisant réalités et mots, se décidera à faire introduire dans la loi l'expression de « prix de revient » qu'elle n'a jusqu'ici point oser employer devant la Cour suprême.

Aux textes actuels pourraient ainsi être substitués les développements suivants ne laissant place à aucune ambiguïté :

Article 20 : « Tout bénéfice sur ces prestations est exclu. »

Article 23 : « Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées en tenant compte exclusivement de la perte effective ou temporaire imposée au prestataire au jour de la réquisition. Cette perte doit être évaluée, sans référence aucune aux cours commerciaux, sur la base du prix de revient, pour le prestataire, des prestations fournies. »

Semblable rédaction offrirait un autre avantage. Les termes actuels de l'article 23 ont été, à l'occasion, invoqués par des prestataires pour obtenir l'indemnisation de dom-

1. La situation actuelle, en raison notamment du manque d'archives officielles, n'a pas permis à l'auteur de cet ouvrage de citer à l'appui de sa conviction les travaux préparatoires de la loi de 1938. Mais les renseignements que lui a fournis une personnalité amenée par ses fonctions à étudier le problème, lui permettent d'être affirmatif à cet égard.

2. Voir la confirmation de cette thèse dans le rapport au Président de la République précédant le décret du 5 janvier 1939 sur les accords amiables : « L'accord amiable... a été réglementé d'une manière très précise par le législateur qui a déterminé notamment les bases de la légitime rémunération à laquelle, *à défaut de bénéfice,* aura droit le prestataire ».

mages indépendants de la privation de jouissance proprement dite de la prestation, mais leur paraissant néanmoins entrer dans la notion de « perte effective » subie à l'occasion de la réquisition. Ainsi des entreprises commerciales, ayant quitté l'immeuble réquisitionné et transporté ailleurs le siège de leur exploitation, ont réclamé à l'Etat une compensation à raison de l'augmentation de loyer entraînée par ce transfert.

Les principes généraux font échec à cette prétention : la rémunération des prestataires doit faire état des conditions d'acquisition, et non de remplacement, de l'objet fourni. Toutefois il n'est pas opportun de laisser subsister dans la réglementation des dispositions ambiguës susceptibles de fournir des arguments de texte contre l'administration. La règle de l'article 2 de la loi de 1877 ne présentait pas le même inconvénient en limitant à la valeur de la prestation fournie l'indemnité de réquisition. La rédaction proposée de l'article 23 (2e alinéa) revêtirait la même précision.

3. — Les difficultés rencontrées pour concilier les articles 20 et 23 de la loi de 1938, et l'importance des réquisitions effectuées au cours de la dernière guerre, pouvaient donner à penser que de nombreux différends furent ou sont encore l'objet d'instances judiciaires.

Il n'en est rien cependant. La notion de valeur est absente de la jurisprudence en matière de réquisition et celle-ci est toute consacrée à la force obligatoire des barèmes de chevaux et de voitures automobiles. Font exception à cette règle deux intéressantes décisions du tribunal civil de Casablanca, non orthodoxes cependant, ayant préféré, au prix de revient des intéressés, la valeur des prestations d'après les cours de l'époque. Jugements favorables en tout cas à l'administration, les matières requises (cuirs et peaux) ayant sensiblement baissé de valeur entre leur acquisition par les prestataires et leur réquisition[1].

Les causes de cette situation sont multiples :

1. En date du 16 mars 1942, aff. *Etablts Weil & Blumenthal* (non publiés). — V. aussi trib. c. Lons-le-Saunier, 6 septembre 1941 (non publié), qui admet que la réquisition ne doit laisser aucun bénéfice au prestataire.

Elles tiennent en premier lieu, et pour la plus grande part, à la politique de taxation et de limitation des prix suivie par les pouvoirs publics. Celle-ci est venue, dans de nombreuses matières, établir des limites que les indemnités de réquisition ne purent dépasser. Elle a exercé, même dans les domaines soustraits à son influence (secteurs des prix non réglementés), une action modératrice, et a contribué à rendre moins aigus les désaccords relatifs à l'évaluation des prestations.

Il n'est pas jusqu'au dénouement brutal des hostilités, survenu en mai-juin 1940, qui n'ait eu un retentissement en cette matière. Le pressant besoin d'argent des particuliers ou des sociétés repliés en zone libre, la volonté de l'administration de reprendre, en dépit d'obstacles de toutes sortes, les règlements interrompus par les événements, la compréhension mutuelle des difficultés de l'heure dont firent preuve les parties en présence — dans laquelle il n'est pas interdit de voir une première et réconfortante manifestation du ressaisissement national qui a suivi la défaite — ont été autant d'éléments qui contribuèrent à prévenir la naissance de différends sérieux.

La cessation des hostilités n'a pourtant pas mis un terme aux réquisitions militaires et civiles. L'installation et le séjour forcés des services administratifs en zone libre ont, au contraire, développé dans une large mesure les réquisitions immobilières.

Leur règlement, qui soulève des questions complexes et délicates, est loin d'être terminé. Mais, s'il a donné lieu à des discussions laborieuses, quelquefois passionnées, rien ne permet de supposer qu'il doive se traduire par de nombreux recours en justice. C'est que la législation de 1938 a consacré en cette matière des règles qui faisaient défaut dans celle de 1877 et méritent de retenir l'attention.

CHAPITRE V

LES RÉQUISITIONS IMMOBILIÈRES

Section I

Dispositions générales

La détermination de l'indemnité, en matière de réquisition immobilière, est soumise aux principes généraux dégagés ci-dessus. C'est dire qu'elle doit être représentative de la prestation et tenir compte uniquement de la perte que la dépossession de la chose impose à son propriétaire. En matière de réquisition mobilière, la fixation de l'indemnité, une fois réalisé l'accord sur le procédé d'évaluation, ne se heurte pas à de sérieuses difficultés. Il n'en est pas de même en matière immobilière où la fourniture n'est pas réalisée en une seule fois, mais se décompose en une série de prestations successives d'évaluation délicate.

Le préjudice subi varie d'abord avec la nature de l'immeuble et son affectation. Il n'y a pas de comparaison entre le sacrifice imposé par la réquisition au propriétaire d'une villa de plaisance empêché d'en jouir à la belle saison, et le dommage causé à l'hôtelier que l'occupation de ses locaux prive des revenus qu'il en tirait habituellement. Les règles d'évaluation ne peuvent être les mêmes pour des cas aussi différents.

Mais il y a plus ; la guerre est génératrice de modifications profondes dans la vie économique du pays. Des industries florissantes, ou simplement actives (commerces de luxe, constructions immobilières...), voient leurs affaires

décroître d'un seul coup. A l'inverse, d'autres, susceptibles de participer, de près ou de loin, à la défense nationale, prennent une extension insoupçonnée. Evaluer l'indemnité d'après les résultats obtenus dans le passé par le prestataire, c'est risquer que l'indemnité ne cadre plus avec l'activité des entreprises similaires au cours de la guerre. Corriger cette appréciation par des éléments empruntés aux conditions actuelles d'exploitation des entreprises de même ordre, c'est méconnaître que les résultats peuvent, dans une même branche d'industrie, varier d'une exploitation à l'autre, et aller au-devant de difficultés nouvelles d'application. C'est conserver aux prestataires le bénéfice né de l'agio des circonstances de guerre.

Une fois arrêtée la période à prendre en considération, la valeur de la prestation sera-t-elle évaluée au regard des résultats obtenus par l'exploitation considérée ou de ceux enregistrés d'une façon générale par la branche d'industrie dont elle fait partie ? En d'autres termes, convient-il de mettre l'accent sur le caractère objectif ou subjectif de l'indemnisation ?

En tout état de cause, celle-ci doit être proportionnée à l'importance de l'entreprise considérée. Il est donc nécessaire de déterminer la valeur d'éléments aussi divers que ceux composant un fonds de commerce ou une exploitation industrielle.

Il peut se faire, enfin, que l'autorité militaire ne conserve pas à l'immeuble occupé sa destination première, emploie une briqueterie à l'installation d'un parc d'artillerie, aménage un casino en cantonnement. Faut-il calculer l'indemnité d'après le préjudice subi par l'intéressé ou l'utilité retirée par l'Etat de cette occupation ?

Ce bref aperçu de quelques-unes des difficultés rencontrées en abordant l'étude des réquisitions immobilières permet d'augurer que les règles d'évaluation seront diverses et complexes, mais qu'en dépit de leur nombre et de leur variété, elles auront peine à s'adapter aux situations infiniment variées de la pratique, qui avaient été ignorées du législateur de 1877.

Ce dernier n'a prévu, en effet, de dispositions qu'à l'égard du règlement des indemnités de logement et de cantonnement.

Il avait, il est vrai, envisagé (art. 58) la réquisition des établissements industriels, mais uniquement dans le dessein de procurer à l'autorité militaire, substituée à l'exploitant, le bénéfice d'un supplément de production. C'était davantage une réquisition de moyens de production qu'une réquisition immobilière. Aucune indication, quant au règlement, n'était apportée à ce sujet.

La guerre de 1914-1918 révéla, dès le début de la période de stabilisation qui vit les deux adversaires accrochés au sol sur deux lignes parallèles, des besoins énormes en locaux de toutes sortes pour des formations et services d'une armée de plusieurs millions d'hommes. Il en fut de même en 1939-1940, jusqu'aux événements qui précédèrent immédiatement la signature de l'armistice.

A ce moment commença une nouvelle période. Chassées de la capitale par l'approche de l'ennemi, les administrations centrales des différents ministères, accompagnées dans leur repli par l'immense cohue de huit millions de réfugiés, accomplirent un exode sans précédent dans l'histoire. L'ampleur des réquisitions opérées devait correspondre à l'importance des besoins à satisfaire. Dans les bourgades, pas une masure qui n'ait reçu un hôte à héberger ; dans les villes, pas un hôtel qui n'ait abrité un service ou une usine repliés. Depuis longtemps déjà, la plupart des réfugiés de la zone occupée ont regagné leur foyer et repris leurs occupations d'avant-guerre. A ceux restés, néanmoins, en nombre appréciable sont venus s'ajouter les expulsés des départements de l'Est. En outre, de véritables colonies d'étrangers (polonais en majorité) demandent à la traditionnelle hospitalité française un refuge, en attendant qu'un avenir meilleur luise pour eux. Tous les soldats de l'armée de l'armistice ont tenu garnison en zone libre, où demeure encore une grande partie des services des différents ministères circonscrits dans un petit nombre d'agglomérations importantes. Dans celles-ci, la densité de la population a augmenté au delà de de toute limite raisonnable, compliquant démesurément les

problèmes du logement. La réquisition demeure le seul remède à cette situation, mais son emploi n'est pas sans soulever une opposition sourde et tenace. C'est qu'elle revêt une forme jamais observée jusqu'alors, devant assurer le logement des familles des personnels militaires et civils des administrations repliées.

Les prévisions en cette matière du législateur de 1877 sont donc, de loin, dépassées. Mais il importe de reprendre, pour en montrer l'évolution sur ce point, l'étude des solutions du passé.

Section II

Les solutions du passé

§ 1. *Les insuffisances de la loi de 1877 et la guerre de 1914-1918.*

Si la loi de 1877 avait prévu que les « bâtiments nécessaires aux personnels et aux matériels des services de l'armée » pouvaient faire l'objet de réquisition, elle n'avait apporté aucune précision touchant la fixation des indemnités autres que celles dues au titre du logement et du cantonnement. En pareilles hypothèses, les barèmes prévus, par ailleurs, n'étaient pas susceptibles d'être appliqués sans injustice. L'occupation prolongée des locaux avait eu pour effet d'aggraver outre mesure les charges (fourniture d'eau, d'électricité...) pesant de ce chef sur les habitants. D'autre part, la réquisition de locaux industriels aménagés en cantonnement imposait aux exploitants un préjudice hors de proportion avec l'indemnité forfaitaire allouée.

Mais la nécessité de pourvoir au logement des troupes ne fut pas le seul motif ayant déterminé l'autorité militaire à procéder à des réquisitions immobilières. En fait, dès le début des opérations, de nombreux services ou formations furent obligés de transformer des locaux divers en bureaux et magasins.

Le service de Santé dut rechercher, par l'installation des

services sanitaires dans les hôtels, un palliatif à l'insuffisance de la capacité d'hébergement des hôpitaux militaires et civils existants. L'aménagement de terrains d'aviation, de camps d'entraînement, de parcs à bétail, rendit nécessaire l'occupation de nombreux terrains cultivés ou non.

Le règlement de ces réquisitions posait des problèmes pour la solution desquels la loi de 1877 ne pouvait être d'aucun secours. Ce fut le mérite de l'administration d'avoir tenté de faire, dans les hypothèses précitées, une application rationnelle des principes généraux dégagés par la loi.

§ 2. *La réglementation des années 1914 à 1918.*

I. — Au nombre des circulaires ministérielles édictées pendant cette période, il convient de rappeler celles relatives au logement et au cantonnement des troupes et qui ont consacré le principe suivant : l'occupation prolongée d'un local, en dehors de toute cohabitation avec le propriétaire, constitue une réquisition immobilière proprement dite. Par suite, le prestataire est rémunéré, non d'après les barèmes de logement, mais sur la base de la valeur locative des bâtiments réquisitionnés.

II. — Le règlement des réquisitions d'établissements industriels, en vue de leur exploitation par l'Etat, avait fait apparaître la discordance des bases d'évaluation choisies pour des établissements, même similaires, par les commissions spéciales prévues à l'article 58 de la loi de 1877. Une circulaire de la Commission centrale des réquisitions[1] vint rappeler les éléments à prendre en considération dans le calcul de l'indemnité :

1° Loyer des immeubles et objets de toute nature, outillage, mobilier, requis avec l'établissement ;

2° Remboursement des frais demeurés à la charge du prestataire pendant la période d'occupation : impôts, assurances... ;

3° Allocation, dans le cas d'usage intensif de l'outillage,

1. En date du 12 juillet 1915, *B. O.*, « Recueil des textes publiés au cours des hostilités », 2me semestre 1915, p. 246.

d'une prime spéciale d'amortissement, l'amortissement normal étant déjà compris dans le loyer ;

4° Remboursement des détériorations.

III. — Le service de Santé allait, à son tour, devant le silence de la loi de 1877, éprouver de grosses difficultés à régler les occupations d'hôtels. Une instruction du 5 septembre 1915 [1] posa en cette matière des principes qui, par leur généralité, débordent la question visée et méritent de retenir l'attention.

A. — Elle définit tout d'abord ce qu'il faut entendre par « valeur » au sens de l'article 2 de la loi de 1877 : « valeur objective des objets requis, et non celle qu'ils peuvent avoir pour leur propriétaire ». La valeur objective d'occupation doit être déterminée, « non comme on le ferait en temps de paix, mais en tenant compte des circonstances actuelles et en laissant à la charge de l'hôtelier requis les conséquences directes de l'état de guerre ». La période de guerre se traduisant par un ralentissement marqué de l'activité hôtelière, il serait illogique d'apprécier le préjudice causé à l'hôtelier sur la base des résultats de son exploitation en temps de paix.

L'indemnisation en la matière ne doit, au surplus, être confondue ni avec la réparation d'un dommage causé par un délit ou quasi-délit [2], laquelle doit être intégrale, ni aux dommages-intérêts résultant de l'inexécution d'une obligation et comprenant à la fois le « lucrum cessans » et le « damnum emergens ». Par suite, il ne devra être tenu aucun compte du préjudice commercial ni du manque à gagner. Le fonds de commerce, enfin, n'est pas une des bases de l'indemnité et, donc, ne devra intervenir que pour certains de ses éléments, par exemple le mobilier.

Et d'abord, l'indemnité doit correspondre à la valeur locative de l'immeuble, valeur entendue eu égard à une

1. *B. O.*, « Rec. de textes publiés pendant les hostilités », 2me semtre 1915, p. 252.
2. Cf. dans le même sens, Cass. req., 26 juin 1918, *D.*, 1919.1.105 : « Les intérêts dus aux prestataires sont des intérêts moratoires, non des intérêts compensatoires, la réquisition militaire ne pouvant constituer de la part de l'Etat un fait dommageable susceptible d'entraîner l'allocation de dommages-intérêts ».

période de guerre. Cette valeur n'est pas forcément égale au loyer payé par l'exploitant, qui peut être excessif et n'être justifié que par la perspective de réaliser d'importants bénéfices. Mais elle doit englober, par contre, les aménagements divers effectués par l'hôtelier ayant augmenté la valeur intrinsèque de l'entreprise.

Les mêmes principes reçoivent entière application en ce qui concerne les meubles. Leur prix de location doit comprendre, notamment, la valeur de l'amortissement normal. En cas d'usage intensif ou abusif des choses requises, une indemnité supplémentaire est admise pour compenser la dépréciation en résultant.

Doit, enfin, être remboursé à l'hôtelier le montant des charges accessoires acquittées du fait de l'occupation (eau, gaz, électricité, impôts, assurances...).

En résumé, mis à part ce qui dans le règlement représente le remboursement des frais d'exploitation et des dégradations, la rémunération de l'hôtelier est constituée par le loyer de l'immeuble et celui du mobilier.

La circulaire ne fournissait à cet égard aucun mode de calcul. Il était possible de prévoir que la réduction à faire subir au montant du loyer payé par l'exploitant, pour éventuellement éliminer le caractère spéculatif dont il est empreint, serait des plus délicates. D'autre part, l'indemnité correspondant aux meubles paraît être réduite à un amortissement.

B. — Ces dispositions témoignaient d'un effort d'équité qu'il convient de souligner. Elles ont néanmoins subi des critiques diverses, dont voici les plus sérieuses :

La valeur locative est, comme toutes les valeurs, susceptible de fluctuations. La décision de l'administration d'apprécier la valeur locative des exploitations hôtelières, en tenant compte des répercussions de l'état de guerre, n'est acceptable qu'à condition de faire le même raisonnement pour toutes les entreprises, y compris celles dont les hostilités favorisent l'essor. Ce raisonnement n'est logique qu'en apparence. Les indemnités de réquisition doivent tenir

compte au prestataire du renchérissement des conditions de production, mais non du surplus de bénéfice occasionné par l'apparition d'une rente économique née de l'état de guerre, analogue à la plus-value exposée en matière de réquisition mobilière.

Plus fondée apparaît l'objection reprochant aux circulaires précitées de restreindre le calcul de l'indemnité aux seuls éléments requis de l'exploitation. La jurisprudence, au demeurant, n'omit pas de relever cette lacune[1] et la législation de 1938 prit garde de ne pas négliger cet avertissement[2].

L'évaluation enfin, et c'est le dernier grief d'importance fait à l'administration, devrait comprendre l'intérêt des capitaux investis dans les entreprises réquisitionnées. L'observation est-elle pertinente ? Non à considérer les éléments immobiliers rémunérés sur la base de leur valeur locative qui comprend certainement cet intérêt. Elle l'est davantage à s'en tenir aux éléments mobiliers qui ne paraissent rétribués que par l'octroi d'un amortissement. Le manque d'archives officielles et la rareté des décisions de justice touchant ce point particulier, ne permettent pas de se prononcer à son sujet en toute connaissance de cause. Des dispositions ultérieures ont donné satisfaction à ces aspirations.

Il faut noter ici, au passage, que les règles d'indemnisation en matière de réquisitions de navires tiennent compte davantage du préjudice subi par l'armateur. Elles font état, non seulement de l'amortissement du capital investi dans l'achat ou la construction du bâtiment, mais encore d'un intérêt du capital non amorti, sans préjudice du remboursement des frais d'entretien et de réparation courante et d'une participation aux frais de gros entretien et de carénage[3]. L'allocation d'un intérêt calculé sur le capital investi prend sa source dans le principe général de la loi de 1877, que la réquisition ne saurait être la cause d'un appauvrissement pour

1. Dijon, 14 mai 1918, *Gaz. Pal.*, 1920, p. 258.
2. Instruction générale n° 10 sur les réquisitions (*J. O.*, 20 septembre 1940, p. 5112).
3. Voir sur cette question, H. FOUGEROL, *op. cit.*, p. 91.

le prestataire, tel qu'il se produirait si l'armateur ne recevait aucune rémunération à raison du capital investi dans son navire et que la réquisition de ce dernier rend improductif.

Ainsi les règles en matière de réquisitions maritimes, édictées dès le début de la guerre 1914-1918 [1], conduisaient d'emblée à des solutions satisfaisantes. C'est pourquoi elles ont, à n'en pas douter, inspiré le législateur de 1938 dans l'élaboration des principes d'évaluation en matière de réquisitions immobilières.

Logiquement, l'étude de la jurisprudence de la guerre de 1914-1918 devrait ici même suivre l'examen des dispositions réglementaires édictées au cours de cette période et précéder l'exposé des mesures législatives de 1938.

Il est opportun cependant de faire choix d'un ordre différent. Le manque d'archives administratives empêche de dégager et de préciser la position de l'administration pendant la guerre 1914-1918. Il semble même impossible de parler de position proprement dite, alors que les instructions de cette période ont plutôt résolu des cas d'espèce que défini une théorie générale d'indemnisation. Au contraire, le législateur de 1938-1940 a construit un système général cohérent d'évaluation des prestations immobilières. Son étude doit précéder l'analyse des décisions de justice, même antérieures, qui prendront alors un plus grand relief et permettront d'utiles comparaisons.

Section III

Les solutions actuelles

§ 1. *La loi du 11 juillet 1938.*

Son article 24 règle le cas de l'établissement industriel requis par l'Etat pour en assurer lui-même l'exploitation.

Les nationalisations d'usines, véritables réquisitions avec

1. C.M. du 24 juin 1915 (*J. O.*, 27 février) ; voir aussi Fougerol, *op. cit.*, p. 91.

poursuite de l'exploitation par l'Etat, prononcées pour mettre fin aux grèves ayant tristement illustré la période 1936-1938, avaient fait apparaître la nécessité de réglementer la prise de possession des établissements industriels.

Dans la rédaction première du texte, l'indemnité de réquisition devait représenter l'intérêt des capitaux investis dans l'entreprise, augmenté de la valeur de l'amortissement normal des bâtiments, des installations et de l'outillage. C'était la transposition de l'idée, dégagée dès la précédente guerre à propos des réquisitions maritimes, que l'indemnité doit tenir compte au prestataire de l'intérêt de son capital immobilisé.

Une nouvelle rédaction, introduite par le décret du 1er septembre 1939, reprend la même idée, la précise et la limite, en disposant que la rémunération doit comprendre :

1° Un intérêt basé sur la valeur des éléments corporels de l'actif, au taux des avances sur titres de la Banque de France augmenté d'un point ;

2° L'amortissement industriel normal des installations matérielles.

L'intérêt est augmenté, le cas échéant, de façon à couvrir les charges d'intérêt des dettes reconnues afférentes aux éléments d'actif faisant l'objet de la réquisition. Il ne peut être supérieur à la moyenne des bénéfices nets retenus pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux au titre des trois derniers exercices, compte non tenu des reports de déficit. Dans la réalité des choses, cette limite aura l'occasion de s'appliquer fréquemment : le profit net réalisé, tout au moins celui déclaré à l'administration fiscale, par beaucoup d'exploitants est inférieur au taux de placement des capitaux sur le marché.

De même, le taux d'amortissement adopté ne peut dépasser celui admis au cours des trois exercices écoulés pour la détermination des bases de l'impôt cédulaire.

L'intérêt des deux dispositions est évident : il s'agit d'empêcher le prestataire de retirer de la réquisition un profit supérieur à celui qu'il recueillait habituellement de son exploitation.

Le décret du 28 novembre 1938 ne contenait, à l'origine, aucune disposition particulière aux réquisitions immobilières. L'article 37, consacré aux règles d'évaluation, visait toutes les réquisitions en propriété et d'usage sans distinguer les réquisitions immobilières et mobilières.

Ainsi la législation de 1938, visiblement inspirée de celle de 1877, ne prévoyait de règles relatives à la fixation des indemnités qu'à propos des réquisitions d'établissements industriels dont l'Etat assurait lui-même la continuation de l'exploitation.

§ 2. *Le décret du 8 mars 1940.*

Le décret du 8 mars 1940, sous la pression des événements qui avaient multiplié les réquisitions immobilières qu'il s'agissait de régler, devait combler la lacune de la loi[1]. Il ajoute à l'article 37 remanié trois articles 37 bis, ter et quater.

L'article 37 bis consacre le principe général que l'indemnité de réquisition de locaux de toute nature, sauf ceux que l'Etat requiert en vue d'en poursuivre l'exploitation, est basée sur leur valeur locative. Cette valeur est déterminée d'après tous éléments[2] mais dans la limite des prix moyens de location obtenus au cours des cinq années ayant précédé la mobilisation, pour des immeubles analogues ou tout au moins comparables. L'indemnité doit tenir compte, s'il y a lieu, de la valeur de location du mobilier compris dans la réquisition.

Elle n'est due, en principe, qu'à compter de l'occupation effective. Toutefois, si l'intéressé apporte la preuve qu'il a subi un préjudice, du fait du délai écoulé entre la notification de la réquisition et la date de l'occupation effective, il doit en être indemnisé. Enfin les charges et impôts supportés par le prestataire pendant l'occupation doivent lui être remboursés.

L'article 37 ter traite spécialement des locaux afférents

1. *J. O.*, 10 mars 1940, p. 1791.
2. « En tenant compte notamment de l'état d'entretien et de vétusté, du caractère saisonnier des locations et, le cas échéant, des dispositions législatives limitant la hausse des loyers. »

à l'usage d'une profession industrielle et commerciale. Il prévoit qu'à l'indemnité pour privation de jouissance peut s'ajouter une indemnité complémentaire, pour tenir compte du préjudice que le prestataire justifierait avoir subi par suite de l'empêchement de continuer son exploitation. L'idée a été reprise et précisée par les instructions générales nos 9, 10 et 11 sur les réquisitions, élaborées pour l'application des textes législatifs.

L'indemnité dont il s'agit doit être calculée différemment suivant que le transfert est ou non possible. Dans le premier cas, elle est strictement limitée au remboursement des dépenses nécessaires aux opérations matérielles de transfert. Dans le second, elle ne peut dépasser le montant de la perte effective occasionnée par l'arrêt de l'exploitation, abstraction faite des avantages qu'aurait pu retirer le prestataire des circonstances imputables à l'état de guerre. La disposition est au rebours de celle énoncée en la circulaire du 5 septembre 1915 du service de Santé, précitée ; elle était logique : la guerre, en général, favorise plus qu'elle ne ralentit l'essor des entreprises industrielles et commerciales.

L'article 37 ter prévoit enfin que l'indemnité d'empêchement d'exploiter ne peut être allouée que dans la mesure où, ajoutée à l'indemnité de privation de jouissance, elle n'a pas pour effet de procurer au prestataire une somme supérieure à celle allouée par l'article 24 de la loi du 11 juillet 1938, complété par le décret du 1er septembre 1939.

Cette disposition, l'une des plus vivement critiquées, sera reprise en détail lors de l'analyse des instructions générales nos 9, 10 et 11 sur les réquisitions.

L'article 37 quater rappelle enfin que la réquisition des établissements industriels et commerciaux est régie par l'article 24 de la loi de 1938.

Avant les instructions précitées, il n'est pas inutile de signaler, quoiqu'il ne concerne pas les règles d'évaluation, le très important décret du 1er juin 1940[1]. Dans l'article 22 bis, qu'il ajoute à la loi du 11 juillet 1938, il prévoit que les

1. *J. O.*, 2 juin 1940.

immeubles ne pourront faire l'objet que de réquisition d'usage. Si l'intérêt national exige l'acquisition de la propriété des immeubles, celle-ci sera réalisée par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

§ 3. *Les instructions ministérielles du 5 septembre 1940.*

Elles sont au nombre de trois.

1. Instruction générale n° 9 sur les réquisitions [1].

Générale, en tant qu'elle s'applique à tous les immeubles, elle dépasse par sa portée toutes les instructions qui, en 1914-1918, avaient eu pour objet telles ou telles catégories d'établissements.

Elle précise d'abord que le prestataire est celui que la réquisition prive du droit d'usage, locataire ou propriétaire occupant personnellement l'immeuble.

Elle envisage, en second lieu, les effets de la réquisition sur les rapports du bailleur et du locataire, qui sont en marge de cette étude.

Elle rappelle ensuite le principe de l'article 37 bis du décret, de l'indemnité fonction de la valeur locative. Celle-ci est déterminée à l'aide d'éléments internes tirés de l'état de l'immeuble, de sa vétusté, du caractère saisonnier de la location, et d'éléments externes tirés, par exemple, des dispositions législatives limitant la hausse des loyers [2] et des locations similaires constatées au cours des cinq dernières années par l'administration de l'Enregistrement. Par dérogation à ce principe, dans le cas de préjudice inférieur à la valeur locative, cet élément est seul retenu pour la fixation de l'indemnité. C'est l'application de la règle que la réquisition ne saurait être pour l'intéressé l'occasion d'un bénéfice. Il en est ainsi lorsque la réquisition frappe un local

1. *J. O.*, 20 septembre, p. 5110.
2. L'autorité requérante ne saurait cependant se prévaloir du décret-loi du 26 septembre 1939, modifiée par le décret du 1er juin 1940, accordant une réduction de loyer en faveur des locataires mobilisés, en raison du caractère personnel des dispositions dont il s'agit.

inutilisé depuis un certain temps. Toutefois, l'indemnité ne saurait, dans cette hypothèse, être inférieure à la somme représentant l'amortissement des installations. En cas d'immeuble requis avec son mobilier, l'indemnité est majorée de la valeur locative de ce dernier et doit comprendre notamment un amortissement normal. Si le mobilier n'est pas requis, l'indemnité allouée doit tenir compte du remboursement des frais exposés pour dégarnir les lieux, dépenses de déménagement, si le mobilier peut être utilisé ailleurs, et, dans le cas contraire, dépenses effectuées pour en assurer la conservation. Si le local fait l'objet d'une location en meublé, il y a lieu de déduire de la valeur locative de l'ensemble la part représentant le bénéfice de l'exploitant.

A l'indemnité de privation de jouissance, s'ajoute le remboursement des charges et impôts supportés par le locataire pendant la période d'occupation.

Cette indemnité n'est due qu'à compter de l'occupation effective, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 37 bis (préjudice direct et certain du fait du délai écoulé entre la notification de la réquisition et la date d'occupation, même si l'occupation annoncée ne se réalise pas).

En tout cas, la réparation du préjudice causé au prestataire serait incomplète, si elle ne faisait pas état de la détérioration dépassant celle que comporte l'usage normal de la chose. Aussi l'usure anormale est-elle toujours imputable à l'autorité requérante, sauf dans le cas où celle-ci est en mesure d'invoquer un fait exonératoire : force majeure, vice de construction, défaut d'entretien par le propriétaire. Cette indemnité doit être calculée au jour de la restitution et ne peut dépasser la valeur vénale du bien au jour de la réquisition. L'usage de la chose requise ne saurait, logiquement, être plus onéreux pour l'administration que ne l'eût été la réquisition en propriété. Il s'y ajoute une indemnité complémentaire de privation de jouissance à raison du temps nécessaire à la remise en état, période pendant laquelle le prestataire doit être considéré comme privé de l'usage de son bien.

2. Instruction générale n° 10 sur les réquisitions.

Générale, elle l'est par le caractère commun des règles établies pour les réquisitions d'usage des immeubles affectés à l'exercice d'une profession industrielle et commerciale.

Deux hypothèses sont à envisager :

A. — *Exploitations non continuées par l'Etat.*

Conformément à l'article 37 ter du décret de 1938, le prestataire peut prétendre à une indemnité de privation de jouissance. Celle-ci devrait être basée sur la valeur locative[1] mais, en fait, cette dernière sera très difficile à déterminer. La valeur de tels établissements dépend, en effet, de l'exploitation spécialisée à laquelle ils sont destinés et les éléments de comparaison font défaut ou risquent de n'être pas pertinents. Cela est vrai surtout pour les immeubles par destination et les immeubles n'ayant de valeur qu'à raison de leur rattachement à l'exploitation.

Ce calcul sera néanmoins possible dans le cas d'exploitation arrêtée avant la réquisition.

Pour une entreprise en activité, au contraire, l'indemnité sera établie, par analogie avec les règles de l'article 24 de la loi, sur la base d'un intérêt et d'un amortissement calculés sur la valeur des éléments immobiliers. Cette valeur est la valeur « effective » dont il appartient au prestataire d'apporter la preuve, et non pas nécessairement celle portée au bilan ou fixée dans les polices d'assurance. L'intérêt alloué est fixé au taux des avances de la Banque de France augmenté d'un point qui représente le taux courant des capitaux sur le marché. L'amortissement est celui habituellement pratiqué par le prestataire dans la limite des taux admis par l'administration des Contributions directes, au cours des trois exercices clos avant la mobilisation, pour la détermination des bases de l'impôt cédulaire. En tout état de cause, l'indemnité de privation de jouissance ne peut

1. C'était la solution de la C. M. du 12 juillet 1915 précitée, relative aux réquisitions d'établissements industriels et commerciaux.

dépasser le montant du loyer, si l'exploitant est locataire.

Si la réquisition n'est que partielle, les règles ci-dessus sont appliquées à la partie de l'entreprise réellement occupée, à moins que la réquisition soit telle qu'elle ne mette le prestataire dans l'impossibilité de poursuivre l'exploitation dans les locaux non requis ; auquel cas la réquisition devra être considérée comme totale, sauf à n'allouer pour les installations non utilisées qu'un amortissement moindre et à déduire de l'indemnité de réquisition le revenu que le propriétaire est en mesure, le cas échéant, de tirer de la partie non requise.

Les circulaires ministérielles de 1915 semblaient ne s'attacher à la valeur locative que des seuls éléments requis. L'instruction n° 10 réalise à cet égard un réel progrès.

La réquisition n'entraîne pas seulement une privation de jouissance, elle a pour effet d'empêcher le prestataire de poursuivre son exploitation. Ce préjudice, dont il doit établir l'importance, varie considérablement suivant que le transfert de l'entreprise est possible ou non. La question de savoir si le transfert est possible ou non est de pur fait : le transfert passera pour impossible dans le cas de réquisition totale de l'immeuble et du mobilier ou de la majeure partie de ce dernier. Si la réquisition a épargné les meubles, le transfert doit être présumé possible jusqu'à ce que le prestataire administre la preuve contraire (manque de locaux spéciaux nécessaires à la réinstallation...).

Dans le premier cas, l'indemnité allouée sera limitée aux frais de déménagement et de réinstallation.

Dans la seconde hypothèse, la réquisition se traduit par l'arrêt total ou partiel de l'exploitation[1]. Il appartient au prestataire d'apporter la preuve du préjudice qui lui est causé de ce chef. Comme cette preuve sera très difficile à administrer directement, il lui sera alloué, par analogie avec les règles de l'article 24 de la loi du 11 juillet 1938, une indemnité basée sur les éléments ci-après :

1° Un intérêt, au taux des avances de la Banque de France

1. Ce dernier cas se réalise lorsque la réquisition porte sur une succursale d'un établissement industriel ou commercial.

majoré d'un point, dans la limite de la moyenne des bénéfices nets des trois derniers exercices clos avant la mobilisation ;

2° Un amortissement qui ne peut dépasser celui pratiqué au cours de cette même période ;

3° Eventuellement, en vertu du renvoi par l'article 37 ter in fine à l'article 24 de la loi de 1938, une majoration pour couvrir la charge d'intérêt des emprunts reconnus strictement afférents aux éléments d'actif.

En résumé, l'instruction accorde :

1° En tout état de cause, une indemnité de privation de jouissance immobilière ;

2° Selon le cas, une indemnité de transfert ou de cessation d'exploitation, laquelle ne peut s'ajouter à l'indemnité de privation de jouissance, que dans la mesure où le total obtenu ne dépasse pas la somme qui serait allouée en application de l'article 24 de la loi de 1938.

B. — *Exploitations continuées par l'Etat.*

Le titre II de l'instruction, qui leur est consacré, rappelle que l'article 37 quater renvoie, pour l'évaluation de l'indemnité, à l'article 24 de la loi de 1938. Il donne de ce texte les commentaires suivants :

1° L'intérêt, au taux des avances de la Banque de France majoré d'un point, basé sur la valeur des éléments corporels de l'actif requis (meubles et immeubles), peut être, suivant les cas, réduit ou augmenté.

a) Il ne peut dépasser la moyenne des bénéfices nets retenus pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, au cours des trois derniers exercices clos avant la mobilisation.

En dépit du caractère général de sa rédaction, la disposition ne joue que pour l'intérêt calculé sur les éléments mobiliers. En effet, le bénéfice net, d'après l'interprétation de l'administration fiscale[1], est établi, déduction faite du

1. Art. 7 du Code des impôts directs.

loyer, si l'entrepreneur est locataire, ou du revenu de la valeur de l'immeuble admis pour la détermination de l'impôt foncier, s'il est propriétaire. Pour autant, il ne peut servir à limiter que la valeur des éléments lui servant de base, c'est-à-dire les seuls éléments mobiliers.

Le plafond de la moyenne des bénéfices ne saurait jouer davantage, même en ce qui concerne les éléments mobiliers, lorsqu'il existe des dettes particulières entraînant, en exécution d'une autre disposition de l'article 24, une majoration de l'intérêt.

b) A l'inverse, l'intérêt peut être augmenté pour tenir compte des charges d'intérêt des dettes de l'entreprise spécifiquement afférentes aux éléments d'actif requis. C'est que des emprunts ont pu être émis à un taux supérieur à celui envisagé par la législation sur les réquisitions. Leur service financier peut d'ailleurs comprendre, outre les intérêts, l'amortissement du capital emprunté. Le montant de ce dernier, enfin, peut être supérieur à la valeur de l'actif qu'il a servi à constituer.

La règle posée constitue une mesure onéreuse pour le Trésor. Aussi doit-elle faire l'objet d'une interprétation restrictive. Il ne suffit pas, pour qu'elle soit appliquée, qu'il existe, au passif d'une entreprise requise en totalité, un emprunt antérieurement contracté. Il faut encore que celui-ci ait été employé à la constitution de l'actif requis et n'ait pas simplement servi, par exemple, à éteindre une dette antérieure ou aménager une masse de trésorerie. Le prestataire doit donc, par tous moyens, établir la destination donnée aux emprunts dont il s'agit et faire la preuve qu'il en acquittait habituellement les intérêts sur les recettes de son exploitation.

2° L'amortissement industriel normal des différents éléments de l'actif requis ne peut être d'un taux supérieur à celui pratiqué au cours des trois derniers exercices clos avant le 1er septembre 1939, et admis par l'administration fiscale pour la détermination des bases de l'impôt cédulaire. Selon une disposition formelle de l'article 24, le paiement en est reporté à la fin de la période d'occupation.

Si la réquisition n'est que partielle, l'amortissement et l'intérêt ne sont calculés que sur les seuls éléments requis, à moins que la réquisition n'ait, en fait, entraîné l'arrêt de l'exploitation. Dans ce cas, l'indemnité est fixée comme si l'établissement était requis en entier, sous les réserves exprimées à propos des exploitations non continuées par l'Etat.

Au total des sommes représentant l'intérêt des capitaux investis dans les éléments de l'actif et leur amortissement et qui constitue l'indemnité de réquisition proprement dite, s'ajoute, le cas échéant, le remboursement des dégradations causées à l'immeuble. L'article 24 prévoit, en effet, qu'il y a lieu de rapprocher la valeur des biens au jour de la réquisition, diminuée des sommes allouées au titre de l'amortissement normal, et celle des mêmes éléments au jour de la restitution. Si la première est supérieure à la seconde, le propriétaire recevra une indemnité compensatrice en sus des amortissements réservés.

Dans le cas contraire le prestataire sera, en principe, redevable de la plus-value ainsi relevée[1]. Celle-ci est d'abord à déduire du montant des amortissements réservés, le surplus devant faire l'objet d'un reversement au Trésor dans des conditions à fixer par décret[2].

Pour résumer, le régime de l'article 24 conduit à allouer au prestataire :

1° En tout état de cause, l'amortissement industriel normal des éléments corporels de l'actif et un intérêt (au taux de la Banque de France plus un point) calculé sur les éléments immobiliers ;

2° Sur les éléments mobiliers, le même intérêt dans la limite des bénéfices nets des trois dernières années ;

3° Le cas échéant, une majoration d'intérêt destinée à couvrir les charges des dettes afférentes aux éléments d'actif requis ;

4° Le remboursement des charges et impôts, conformé-

1. Il en est ainsi lorsque l'autorité requérante a effectué des constructions ou des travaux dans l'immeuble requis.
2. Ce décret n'est pas encore intervenu.

ment aux dispositions de l'instruction générale n° 9 sur les réquisitions ;

5° Le remboursement des dégradations.

3. Instruction générale n° 11 sur les réquisitions.

Les réquisitions d'usage d'immeubles, de terrains notamment, affectés à une exploitation agricole ne sont pas visées spécialement par la loi de juillet et le décret de novembre 1938. Elles doivent être réglées, en application des principes généraux, d'après la perte effective subie par le prestataire (art. 37 du décret) sans lui laisser aucun bénéfice (art. 20 et 23 de la loi).

Les éléments à prendre en considération sont les suivants : la réquisition d'une exploitation agricole impose au prestataire une privation de jouissance ; elle l'appauvrit des frais engagés en vue de la récolte qu'il escomptait ; elle l'empêche de poursuivre son exploitation ; elle est parfois l'occasion de dégradations causées à l'immeuble. Chacun de ces préjudices doit être réparé distinctement.

A. — PRIVATION DE JOUISSANCE.

Suivant les principes posés pour les réquisitions d'usage d'immeubles par l'instruction générale n° 9, l'indemnité de privation de jouissance est fixée d'après la valeur locative effective : le fermage couramment pratiqué au moment de la réquisition pour la terre réquisitionnée ou pour des exploitations analogues. L'indemnité ne doit pas cependant dépasser le prix moyen des baux établi par l'administration de l'Enregistrement pour les cinq années ayant précédé la mobilisation. Cette valeur locative est allouée proportionnellement à la durée de la réquisition, sous les deux réserves suivantes :

1° Toute réquisition partielle entraînant l'arrêt complet de l'exploitation est à considérer comme totale ;

2° L'utilisation des terrains agricoles est commandée par

les cultures auxquelles ils sont affectés. D'où l'obligation, en fin de réquisition, de tenir compte de la période pendant laquelle, par la force des choses et suivant les usages, les terrains libérés ne peuvent être utilisés. Par suite, l'indemnité de privation de jouissance ne peut être décomptée jour par jour mais par période de culture jusqu'au moment où le prestataire pourra à nouveau labourer, semer...

B. — FRAIS DE CULTURE.

L'exploitant doit être indemnisé des frais de culture exposés en vue de la récolte qui n'aura pas lieu. Pratiquement, ces dépenses ne seront pas évaluées directement mais à partir de la valeur de la récolte appréciée en fonction des rendements et des prix locaux. Il sera déduit de cette valeur le montant des frais de récolte engagés (fauchage, cueillette, mise en sacs, transports à la ferme, engrangements). Il s'agit en somme de déterminer la valeur actuelle, au jour de la réquisition, de la récolte empêchée. Il conviendra d'en soustraire encore une somme représentative du fermage payé au titre de la privation de jouissance.

C. — ÉVICTION.

Lorsque la réquisition présente une certaine importance par rapport à l'exploitation, à plus forte raison lorsqu'elle est totale, elle cause un préjudice complémentaire au prestataire mis dans l'impossibilité de continuer son exploitation comme par le passé. Ce préjudice, à prouver par l'exploitant, variera si l'exploitation peut ou non être reprise ailleurs.

Dans le premier cas, les frais de transfert seront seuls dus au propriétaire ayant transporté dans un périmètre raisonnable son cheptel mort et conservé son cheptel vif.

La réquisition a pu, au contraire, obliger le prestataire à cesser toute activité, à céder son cheptel vif ou à changer tout au moins son mode de culture pour conserver l'unité de son exploitation. Dans la mesure du préjudice ainsi

causé et démontré par lui le prestataire doit être indemnisé. Cette indemnité complémentaire peut être allouée seulement dans la limite des 3/4 de l'indemnité de privation de jouissance.

D. — REMISE EN ÉTAT.

En fin de réquisition, une indemnité de remise en état est due à raison des dégradations dépassant l'usage normal de la chose, conformément au principe général de l'article 37, alinéa 3, du décret de novembre 1938, explicité par l'instruction générale n° 9.

Pour les domaines agricoles transformés en terrains d'aviation, notamment, cette indemnité peut être importante si l'autorité requérante a procédé au tassement du terrain, coupé des arbres fruitiers, détruit des cultures (houblonnières) ou des aménagements (clôtures, canaux de drainage). Plus simplement, l'absence de culture prolongée pendant de longs mois a pu entraîner une diminution de la fertilité du sol. Dans toutes ces hypothèses, une indemnité est à payer pour remettre les terres dans leur état antérieur. De plus, au cas de rétablissement de cultures productives au bout de quelques années seulement, l'indemnité devra faire état de leur revenu jusqu'au jour où les nouvelles cultures seront normalement productives, en opérant toutefois un abattement justifié à raison des frais non engagés (entretien, cueillette...) et à titre d'escompte.

* * *

D'une façon générale, les règlements des réquisitions de terrains agricoles sont assez nombreux sans être très importants, en raison du morcellement de la propriété française. La construction des aérodromes et des pistes de départ pour avions, source principale des réquisitions des domaines agricoles, a été surtout effectuée au sud de la Loire, donc dans des contrées de petite propriété. Les difficultés d'application de l'instruction générale n° 11 n'ont pas eu, en conséquence, l'occasion d'apparaître très souvent.

L'octroi d'une indemnité de privation de jouissance ne soulève aucune difficulté. Le prestataire est celui privé du droit d'usage, le propriétaire exploitant lui-même, le fermier ou le métayer, quitte pour ces deux derniers à satisfaire aux engagements pris envers leur bailleur ou leur associé. Ces règlements sont facilités, du reste, par la pratique administrative d'allouer, au fermier, le montant intégral du fermage, au métayer, le loyer des terres en usage dans la région.

Le remboursement des frais de culture procède également d'une intention libérale de l'administration, puisqu'il tient compte à l'exploitant de la valeur de la récolte sur la base des mercuriales. Il équivaut pratiquement à accorder une indemnité de cessation d'exploitation pour une année ou plus exactement pour une campagne agricole. A son sujet les précisions suivantes doivent être apportées au texte :

1° Sont à déduire de la valeur présumée des récoltes non seulement les frais de récolte mais ceux également épargnés d'engrais après semailles, de façons culturales..., à peine de voir indemniser de façon analogue des prestataires ayant fait des dépenses dissemblables, pour avoir obéi à des usages divergents ou pour avoir été frappés, à des dates différentes, par la réquisition.

2° Au prestataire ayant seulement préparé ses terres sans les avoir ensemencées, ne suffirait-il pas de rembourser les frais exposés, la récolte n'existant pas même à l'état embryonnaire ? L'administration se révèle ici plus soucieuse d'équité que de logique abstraite. Tenant pour certain que, sans la réquisition, les ensemencements auraient eu lieu, elle accorde au prestataire la réparation ci-dessus décrite basée sur la valeur des récoltes.

Si l'exploitant transfère ailleurs le siège de son exploitation, il sera fondé à réclamer les frais de déménagement du matériel et du cheptel, et, le cas échéant, de réinstallation en fin de réquisition. Si ce transfert n'est pas possible, la réquisition impose au prestataire un sacrifice

supplémentaire, celui, par exemple, de vendre précipitamment son matériel d'exploitation. L'indemnité d'éviction lui tient compte du dommage ainsi éprouvé. Mais il n'y faut point voir une indemnité pour cessation d'exploiter. Payable en une seule fois, dans la limite des 3/4 de l'indemnité de privation de jouissance, elle n'est pas renouvelable.

Sa limitation forfaitaire n'offre-t-elle pas prise à la critique ? Le principe en lui-même s'impose, à peine de voir le prestataire faire état de conséquences lointaines de la réquisition. La proportion choisie des 3/4 de la valeur locative peut paraître rigoureuse, en raison du préjudice élevé parfois subi par le prestataire obligé, par exemple, de réaliser son cheptel et d'en reconstituer l'équivalent à des prix supérieurs, une fois la réquisition terminée. Mais la perte éprouvée, de ce chef, tient aux circonstances économiques du moment et n'est pas visée par l'indemnité d'éviction bornée à tenir compte au prestataire des conditions défavorables d'une vente précipitée des animaux. Envisagée ainsi, d'après sa fonction véritable, l'indemnité échappe davantage aux reproches d'insuffisance qui lui sont adressés.

* * *

La rémunération des prestataires obéit donc à des règles particulières. La comparaison de celles-ci avec les principes de règlement des occupations d'établissements industriels et commerciaux conduit aux observations suivantes :

1° Dans les deux cas, il y a paiement d'une indemnité de privation de jouissance. L'agriculteur reçoit encore une véritable indemnité de cessation d'exploitation appréciée très libéralement puisqu'elle représente le profit escompté de la récolte supprimée par la réquisition. L'industriel ne peut prétendre, à ce titre, outre l'amortissement de son matériel, qu'à l'intérêt des capitaux immobilisés dans son affaire. Cette différence de traitement ratifie l'opinion couramment admise qu'il n'entre aucune part de spéculation dans les profits agricoles, lesquels rémunèrent simplement l'effort du producteur.

2° Au delà de la récolte en cours, au moment de la réquisition, nulle indemnité n'est allouée à l'exploitant pour l'arrêt de son exploitation. Cette indemnité est servie, au contraire, à l'industriel jusqu'à la cessation de l'occupation de son établissement. Consécration encore d'un état de fait : plus facilement qu'un industriel, un agriculteur peut trouver un emploi salarié sans que son niveau de vie s'en ressente profondément, le sort matériel des petits producteurs et des salariés agricoles ne différant guère.

Ce point de vue est acceptable à condition d'envisager seulement le sort de petits exploitants ; mais il a déjà été indiqué, qu'en fait, les réquisitions ont épargné les entreprises agricoles importantes.

En définitive, l'absence de difficultés soulevées par l'application de l'instruction générale n° 11 permet de faire bénéficier cette dernière d'une présomption suffisante d'équité.

* * *

Des trois instructions précitées, la plus importante est assurément celle relative aux réquisitions d'établissements industriels et commerciaux. Parce qu'elle se propose de résoudre les cas les plus épineux, c'est aussi la plus critiquée. Nulle part qu'en ce domaine le préjudice subi n'est plus important, ni plus délicate son évaluation qui doit s'adapter à l'extrême variété des situations de la pratique.

Il n'est pas de meilleure épreuve pour un système que la façon dont il résiste aux critiques dont il est assailli. L'exposé de celles-ci paraît devoir logiquement et utilement précéder l'analyse de la construction dont les avantages n'apparaîtront que mieux une fois démontrée l'inanité des reproches qui lui sont adressés. De ces derniers, les plus passionnés, pour ne pas dire les plus véhéments, sont ceux qui émanent des représentants des syndicats hôteliers [1].

Rien n'est plus caractéristique à cet égard que les con-

1. Seuls parmi les établissements industriels et commerciaux, les hôtels continuent à payer un lourd tribut à la réquisition.

sultations demandées, en cette matière, au professeur de législation industrielle et commerciale, M. William Oualid, par la Chambre nationale de l'hôtellerie française.

Section IV

Exposé et critique du système actuel d'indemnisation en matière d'établissements industriels et commerciaux

§ 1. *Les consultations de M. William Oualid.*

I. — La première est antérieure au décret du 8 mars 1940 qui devait mettre au point le règlement des réquisitions immobilières. Il serait possible d'en mentionner simplement l'existence et de s'attacher seulement à la seconde, interprétative des textes actuels. Il n'est pas opportun, néanmoins, d'en faire complètement abstraction. La connaissance de la première consultation doit aider à la compréhension de la seconde ; il n'est pas sans intérêt non plus de noter, au passage, dans quelle mesure les conclusions de l'auteur ont été ratifiées par les solutions législatives postérieures à elles.

Leur thème se ramène aux propositions suivantes : les hôtels constituent des exploitations commerciales dont la réquisition équivaut à la continuation de l'exploitation par l'Etat et, à ce titre, relèvent de l'article 24 de la loi de 1938[1].

Toutefois, en raison des caractères particuliers de l'exploitation hôtelière, importance très variable des établissements, prédominance des exploitations modestes ne tenant qu'une comptabilité familiale, médiocrité des résultats enregistrés au cours des dernières années par les entreprises

1. Analyser à l'inverse, et contrairement à la réalité, l'occupation d'un hôtel en une réquisition d'usage de meubles et de locaux, rendrait applicable l'article 23. Voir sur ce point A. MESTRE, *op. cit.*, p. 109.

importantes, la réglementation légale doit souffrir certains correctifs.

Tout d'abord, la rémunération du capital investi devrait être calculée non pas sur les seuls éléments corporels de l'actif, ce qui aurait pour effet de dissocier, au mépris de toute réalité, les éléments de l'exploitation qui forment un tout indivisible, mais, au choix de l'intéressé, d'après les indications portées au bilan ou sur la base de la valeur « en état de marche » de l'exploitation toute entière.

De plus, des dispositions spéciales devraient être adoptées concernant deux catégories de prestataires : d'une part, l'indemnité serait à calculer pour les entreprises modestes ne tenant qu'une comptabilité sommaire, familiale, sur la moyenne des recettes nettes des trois dernières années. D'autre part, la règle de la limitation de l'intérêt à la moyenne des bénéfices nets des trois exercices écoulés serait écartée au regard des grands établissements hôteliers.

Les observations se pressent là-contre :

A. — Se souvenir que le régime de l'article 24 réclamé au profit des hôtels consiste à allouer aux intéressés un intérêt calculé sur les seuls éléments corporels de l'actif dans la limite précitée et l'amortissement industriel normal, permet, du premier coup, de mesurer l'importance des « correctifs » que M. Oualid souhaite voir apporter à l'application des textes commentés.

Considérer l'évaluation préconisée du capital investi « d'après les bilans ou la valeur d'exploitation de l'hôtel » amène aux objections suivantes :

Le capital porté au passif de tout bilan a comme contrepartie, à l'actif, non seulement les immobilisations, immeubles, matériels d'exploitation, mais encore des postes divers, avances aux fournisseurs, créances à recouvrer contre les clients, approvisionnements [1], en un mot des capitaux non investis et faisant partie de la trésorerie nécessaire à

1. Les approvisionnements représentent sans doute des capitaux immobilisés ; mais ceux-ci (vins et conserves, par exemple), loin de se déprécier par stockage, augmentent de valeur.

chaque entreprise. La réquisition n'a pas pour effet d'immobiliser ce fonds de roulement et l'hôtelier, en situation d'en récupérer rapidement le montant, est mal venu à réclamer que l'indemnité de réquisition lui tienne compte d'un intérêt à valoir sur un capital disponible entre ses mains.

Non moins discutable est la méthode consistant à calculer l'intérêt des capitaux investis sur la valeur des éléments « en place ». Il est indéniable que, par son incorporation à l'entreprise en pleine exploitation, tout objet mobilier ou immobilier acquiert une valeur supérieure à la simple valeur vénale qu'il avait auparavant. La raison en est la suivante : L'entreprise hôtelière est, comme toutes les exploitations, un harmonieux ensemble d'éléments divers : locaux, mobilier, personnel, capitaux (le personnel pouvant être lui-même confondu avec le capital qui en permet la rémunération). Tout objet intégré dans cet ensemble acquiert un rendement particulier parce qu'il se double aussitôt d'une portion du capital non immobilisé. La preuve en est que l'absence d'aisance de trésorerie peut entraîner l'arrêt de l'entreprise la mieux dotée sous tous les autres rapports. Rémunérer le capital investi sur ces bases conduirait encore à payer à l'hôtelier un intérêt pour le fonds de roulement par nature immédiatement réalisable. Il sied donc de rejeter une telle suggestion très souvent mise en avant par les intéressés, reprise par la consultation et sujette à de très grandes difficultés d'application (évaluation de la valeur considérée).

De même il ne peut être admis, s'agissant des établissements modestes ne tenant qu'une comptabilité sommaire, de rétribuer le prestataire sur la base des résultats des trois années précédentes. Ce n'est plus un tempérament apporté à la règle législative, mais la négation de celle-ci. C'est assimiler la réquisition de l'hôtel à sa location dans les conditions du droit commun.

Cette solution peut-elle du moins se réclamer des termes de l'article 23, qui semble n'exclure de l'indemnisation que le bénéfice dû aux causes anormales de hausse issues de l'état de guerre ? En fait, un jugement rendu sous l'empire de la loi de 1877, à propos d'une réquisition d'hôtel, n'a pas man-

qué de souligner que les conditions de location antérieures à la mobilisation, non influencées par l'état de guerre, devaient être prises en considération[1]. Cette décision rejoindrait la prétention, déjà notée, de certains, de limiter la portée de l'article 20 par les termes moins restrictifs de l'article 23 de la loi[2]. Quelque crédit que puisse solliciter cette opinion, il faut convenir qu'en matière immobilière le législateur a pris soin de dissiper à l'avance tout malentendu. L'article 24 de la loi de 1938 n'accorde au prestataire que le remboursement des frais d'exploitation et des détériorations auquel s'ajoutent les intérêts des capitaux investis. Ce régime conduit à rétribuer les intéressés sur la base du prix de revient, entendu *lato sensu*, de la prestation fournie[3].

La vérité est que le législateur a voulu formellement proscrire, en la matière, toute référence, non seulement aux conditions nées de l'état de guerre, ce qui était déjà impliqué par l'article 23 et, sous le régime de la loi de 1877, par l'arrêt Erichsen, mais encore aux résultats d'exploitation antérieurs à la mobilisation.

Cette conclusion mérite d'être soulignée. Elle est inconciliable avec la thèse de M. Oualid. Elle éclaire sous leur véritable jour les intentions du législateur de 1938 et consolide l'interprétation des dispositions générales édictées en matière d'indemnisation, déjà effectuée sous l'angle des réquisitions mobilières.

Il n'est pas concevable que les auteurs de la loi aient entendu consacrer deux systèmes d'évaluation, l'un plus libéral pour les réquisitions mobilières, l'autre plus strict pour les réquisitions immobilières. Il n'est pas légitime d'admettre que le bénéfice normal d'exploitation, exclu dans un cas, soit alloué dans l'autre. Ainsi se trouve confirmée la thèse soutenue au cours de cet ouvrage que le législateur a exprimé sa pensée véritable dans l'article 20 et non dans l'article 23, dont la rédaction n'est que le résultat d'une erreur d'analyse de l'arrêt Erichsen qui a servi de modèle.

1. Trib. c. Toul, 26 février 1919, *Gaz. Pal.*, 1920.1, p. 82.
2. Cf. *supra*, p. 125.
3. Cf. *supra*, p. 96 et 106.

B. — Au point de vue pratique, le système de M. Oualid risquait des difficultés considérables, touchant la définition des conditions à remplir par les exploitations pour mériter le qualificatif de modeste.

Est-il certain, au demeurant, que les règles de l'article 24 ne puissent être appliquées aux entreprises dont il s'agit ? L'exploitant, dit M. Oualid, ne fait pas toujours la ventilation nécessaire entre le prélèvement familial et les recettes et les frais d'exploitation. Il ne chiffre pas son bénéfice net ni les sommes qu'il consacre aux amortissements. Il faudrait, pour en être persuadé, faire abstraction des exigences de l'administration fiscale. Celle-ci n'oblige-t-elle pas l'hôtelier à réincorporer dans le chiffre déclaré pour le calcul de l'impôt professionnel le montant des frais d'entretien familiaux ? En ce qui concerne les amortissements, les hôteliers seraient les premiers à en préciser l'importance pour faire réduire d'autant le chiffre imposable de bénéfice net. Le prestataire est-il admis au régime du forfait ? Ce dernier servirait de plafond au calcul de l'intérêt des capitaux investis. A défaut d'indications fournies par la comptabilité, l'amortissement serait calculé, au taux normal admis par l'administration des Contributions directes, sur la valeur de l'actif déterminée après expertise.

La dernière prétention du professeur de voir écarter, à l'avantage des établissements hôteliers importants, la règle de la limitation de l'intérêt des capitaux investis à la moyenne des bénéfices nets, n'est pas davantage susceptible d'être prise en considération. Elle heurte, en droit, la règle que la réquisition ne peut être l'occasion d'une amélioration de la situation antérieure du prestataire. Elle ne manquerait pas, en fait, de soulever de nombreuses difficultés quant à la détermination des établissements susceptibles d'en bénéficier. Elle provoquerait d'amères récriminations de la part des hôteliers qui n'y pourraient prétendre, alors qu'aucun argument d'ordre juridique ne saurait être opposé à leurs justes doléances.

Il n'est pas concevable que le règlement des réquisitions d'hôtel comporte de la sorte pas moins de trois régimes diffé-

rents, d'indemnité, tantôt basée sur les résultats des trois dernières années, tantôt calculée sur la base d'un intérêt avec ou sans application de la limitation ci-dessus étudiée. Une telle législation ne faciliterait pas des liquidations déjà délicates.

Elle ferait aux hôteliers, contre toute équité, un sort privilégié et ouvrirait la porte aux réclamations des exploitants appartenant à d'autres professions. L'administration ne serait-elle pas alors obligée de généraliser ces dispositions, au risque de compliquer démesurément les règlements de l'espèce ?

Faut-il s'étonner, à l'issue de la consultation, du défaut de cohérence des solutions proposées qui font quelquefois bon marché des principes juridiques en vigueur en matière de réquisition. Il convient, pour porter sur cette étude un jugement exact, de se souvenir du but essentiellement pratique qu'elle poursuit et qui consiste à donner, des dispositions législatives existantes, l'interprétation la plus favorable à une catégorie déterminée de prestataires. L'auteur ne se serait-il pas laissé emporter par sa conviction et, chez lui, le partisan n'aurait-il pas parfois dépassé le juriste ?

II. — L'importance du décret du 8 mars 1940, véritable charte des réquisitions immobilières, a été soulignée. Aussi n'est-il pas surprenant que la Chambre nationale de l'hôtellerie ait demandé à M. Oualid de préciser l'interprétation qu'il convenait d'en donner.

Celui-ci, en une consultation datée du 3 avril 1940, rappelle au début les conclusions de sa précédente étude qu'avaient effectivement reprises, avant le décret précité, une importante instruction ministérielle consacrée au logement des officiers [1].

Les hôtels constituent des entreprises commerciales dont l'occupation doit faire l'objet, dans toute la mesure du possible, d'un accord amiable avec les intéressés. L'indemnité débattue à cet effet ne résulte pas de l'application du barème

1. Inst. n° 137 R/9 du 16 février 1940, *B.O.P.S.P.*, p. 210.

de logement et de cantonnement, mais représente la valeur de location de l'établissement. Le montant du loyer ainsi arrêté ne peut dépasser la somme qui serait allouée, à défaut d'accord [1], à la suite de la procédure normale de réquisition et conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi de 1938 applicable en l'espèce. Le décret du 8 mars 1940 ne contredit pas les conclusions qui précèdent et qui n'avaient jamais été contestées par l'administration.

Le professeur met ensuite en valeur la distinction établie par ce texte entre les immeubles à usage d'habitation et ceux affectés à l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale, et le dommage subi par le détenteur, simple privation de jouissance dans le premier cas à laquelle s'ajoute, dans le second, le préjudice né de l'impossibilité de poursuivre l'exploitation. A chacun de ces préjudices correspond une indemnité distincte, indemnité de privation de jouissance dans la première hypothèse, majorée, dans la seconde, d'une indemnité d'empêchement d'exploiter.

Il était normal de voir cette dernière retenir l'attention du professeur. Il note que l'alinéa 3 de l'article 37 ter, en décidant que l'indemnité d'empêchement d'exploiter ne peut être ajoutée à l'indemnité de privation de jouissance que dans la mesure où le total ainsi obtenu ne dépasse pas la rémunération de l'article 24 de la loi de 1938, conduit, en fait, l'administration à calculer sur les mêmes bases les sommes dues pour la réquisition des entreprises, que l'exploitation en soit ou non poursuivie par l'Etat. Est donc applicable aux réquisitions d'hôtels la prescription de l'article précité, selon laquelle, si la prise de possession d'une partie de l'installation entraîne l'arrêt total du fonctionnement de l'entreprise, l'indemnité est calculée comme si l'établissement en entier était soumis à la réquisition. D'où la conclusion que la rémunération en cette matière doit tenir compte au prestataire de la valeur de tous les éléments de l'exploi-

1. Les parties ont néanmoins intérêt à traiter à l'amiable : le prestataire en retire l'avantage d'être payé plus rapidement, l'avis de la commission d'évaluation, auquel il déclare renoncer par écrit, étant remplacé par l'estimation plus expéditive de l'administration des domaines ; l'Etat, celui de n'être plus exposé aux poursuites des intéressés dont l'acceptation est définitive.

tation, y compris les approvisionnements[1] et les capitaux liquides.

Obliger l'Etat à verser un intérêt pour un capital disponible entre les mains de son propriétaire, constituerait une injustice qui a été signalée.

Par contre, il est possible d'admettre, avec le professeur, le droit à une indemnité pour le matériel non utilisé et mis en réserve. Mais il n'est pas certain du tout que le même taux d'amortissement doive être accordé, que le mobilier soit ou non utilisé. L'opinion inverse paraît mieux tenir compte de la réalité. Elle est développée dans une circulaire ministérielle du 8 avril 1941 ayant distingué, dans la conception de l'amortissement, deux notions correspondant, l'une au vieillissement, l'autre à l'usure. Dans l'espèce, seule la première (fixée à 4 %) serait due, à l'exclusion de la seconde (6 %). Cette opinion est défendable. Elle peut d'ailleurs, judicieusement, se réclamer d'une théorie mise en avant par les hôteliers eux-mêmes pour justifier le taux élevé de 10 % réclamé pour l'amortissement du mobilier, à savoir, que, dans un hôtel, l'amortissement s'entend, non seulement de l'usure complète, « mais de la dépréciation tenant à la nécessité d'un renouvellement fréquent exigé par la clientèle » (vieillissement).

La règle de la limitation du montant de l'intérêt posée par l'article 24, paraît à M. Oualid reposer sur l'idée exacte que l'indemnité de réquisition doit tenir compte au prestataire du seul préjudice subi réellement, lequel est limité au bénéfice retiré habituellement de l'exploitation. Il faut voir là une survivance de l'idée si fortement enracinée, mais d'une inexactitude démontrée, que la réquisition n'est exclusive que des bénéfices spéculatifs.

Cependant cette règle ne lui semble ni équitable ni même conforme aux textes. Il rappelle que les conditions d'exploitation de l'industrie hôtelière sont assez particulières

1. Contrairement à l'opinion du professeur, les hôteliers ne peuvent prétendre à aucune indemnité de ce chef, l'immobilisation de ces denrées (conserves, vins fins...), dont la valeur augmente avec le temps, ne leur causant aucun préjudice. Ce point de vue a été admis par la Chambre nationale de l'hôtellerie dans une circulaire du 23 avril 1940.

« pour que la notion de perte par suite d'empêchement d'exploitation y ait son caractère propre » et que les règles légales [1] ne soient appliquées que moyennant certaines modalités d'adaptation. Il excipait, à l'appui de cette argumentation, de deux remarques, dont la première, spéciale à l'industrie hôtelière, ne peut être utilisée en dehors du domaine où elle a pris naissance [2], et dont la seconde seule mérite examen. C'est le cas de l'hôtelier, locataire de l'immeuble, siège de l'exploitation, et ayant affecté le mobilier en garantie de l'emprunt conclu pour son acquisition. Si les résultats antérieurs à la mobilisation ont été déficitaires, le prestataire n'a pas droit à une indemnité d'empêchement d'exploiter. Il ne lui est accordé qu'une indemnité de privation de jouissance, dont le produit lui permet de rétribuer son bailleur et son prêteur, et il sera dépossédé, sans compensation, de son instrument de travail.

Il faut relever, au passage, de nouvelles erreurs dans l'application des règles de l'article 24. Le prestataire recevra, en réalité, dans la présente hypothèse :

1. Il les applique ainsi à la réquisition d'un hôtel d'une valeur de 8 millions de francs (immeuble : 5 millions ; meubles 2 millions ½ ; capital liquide, 500.000 frs) : il calcule, sous le titre d'indemnité de privation de jouissance, un intérêt à 4 % sur la valeur de l'actif (meubles et immeubles) soit 300.000 frs et un amortissement à 2,5 % sur les immeubles, 125.000 frs, à 10 % sur les meubles, 250.000 frs, au total 675.000 frs.

Il y ajoute, sous le nom d'empêchement d'exploiter, un intérêt calculé à 4 % sur la valeur totale de l'actif y compris le fonds de roulement (8.000.000 frs), soit 320.000 frs. Il déclare la première indemnité (675.000 frs) due en tout état de cause, et la seconde (320.000 frs) payable dans la mesure où le bénéfice des trois dernières années est supérieur à l'indemnité de privation de jouissance.

Le calcul est erronné : l'article 24 ne permet d'accorder au prestataire qu'un intérêt à 4 % sur la valeur (meubles et immeubles), soit 320.000 frs et un amortissement (10 % sur les meubles soit 250.000 frs ; 2,5 % sur les immeubles, 125.000 frs), au total 675.000 frs. De plus, l'intérêt, calculé sur les éléments mobiliers seulement — voir *supra* p. 147 — soit 100.000 frs, n'est payé qu'à concurrence du bénéfice net des trois dernières années.

La triple erreur de M. Oualid a été :

1° de rémunérer le fonds de roulement ;

2° d'indemniser deux fois le prestataire à propos du mobilier, en accordant une première fois (et à tort) un intérêt de 4 % au titre de l'indemnité de privation de jouissance, qui doit être calculée sur les seuls éléments immobiliers, et une seconde fois le même intérêt au titre de l'indemnité d'arrêt d'exploitation. De telle sorte que l'indemnité proposée rétribuerait le capital total d'exploitation sur la base d'un intérêt de 12 % !

3° de rapprocher le bénéfice net, non de l'intérêt alloué au titre de l'empêchement d'exploiter, mais du total de l'indemnité d'empêchement d'exploiter et de celle privation de jouissance.

2. Le professeur traite, dans cette espèce, des frais d'entretien familiaux de l'hôtelier qui devraient être ajoutés au bénéfice net servant de plafond à l'intérêt alloué au titre de l'empêchement d'exploiter.

1° Une indemnité de privation de jouissance, calculée sur les seuls éléments immobiliers, égale au loyer et destinée au propriétaire ;

2° En ce qui concerne les éléments mobiliers : un amortissement calculé au taux usuel et un intérêt, non pas limité au montant du bénéfice net, c'est-à-dire réduit à zéro, mais majoré pour tenir compte des charges de l'emprunt qu'il a contracté. Toutefois le total de ces deux dernières sommes n'est alloué au prestataire que dans la mesure où celui-ci en acquittait le montant sur les produits de son exploitation[1].

Dans cette mesure, il ne sera donc pas dépouillé sans compensation de son instrument de travail, étant mis à même de faire face à ses charges et à l'amortissement de son matériel. Il conservera par ailleurs la disposition du fonds de roulement immédiatement récupérable. Sa situation ne sera donc pas aggravée par rapport à ce qu'elle était avant la réquisition.

Quoi qu'il en soit, le remède, de l'avis du professeur, serait de permettre à l'exploitant, lésé par l'application de la règle limitative des intérêts, de faire la preuve par tous moyens que l'indemnité allouée ne l'indemnise pas de la perte causée. C'est la conclusion capitale de M. Oualid estimant que moyennant cette concession, ne nécessitant, d'après lui, aucun changement des textes en vigueur, le régime actuel s'affirmerait satisfaisant.

Le système d'indemnisation préconisé consisterait, en définitive, à allouer au prestataire :

1° En tout état de cause, la rémunération prévue par l'article 24 ;

1. Exemple : soit un hôtel d'un loyer de 20.000 frs (valeur vénale de 300.000 frs) et comportant 500.000 frs d'installations mobilières qui garantissent un emprunt de même valeur souscrit à 7 %. Les trois exercices précédents se sont soldés en moyenne par un déficit de 20.000 frs (après amortissement de 25.000 frs et paiement du service de l'emprunt, soit 35.000 frs). L'indemnité de réquisition sera fixée à :

1° Indemnité de privation de jouissance : 20.000 frs (égale au montant du loyer) ;

2° Amortissement au taux pratiqué antérieurement (5 % soit 25.000 frs) ;

3° Intérêt à 4 % de la valeur des meubles (20.000 frs) majoré à 35.000 frs, montant du service de l'emprunt. Le total de ces deux dernières sommes est réduit à 40.000 frs, représentant les charges réellement acquittées sur les recettes d'exploitation. Soit, en définitive, une indemnité de 60.000 frs pour un établissement d'une valeur vénale de 800.000 frs non rentable depuis 3 ans. On est loin de la spoliation annoncée par l'auteur !

2° Eventuellement, une indemnité complémentaire égale au préjudice que l'intéressé démontrerait avoir subi sans avoir obtenu de compensation du chef de l'article précité.

La thèse est irrecevable en l'état actuel de la législation parce qu'elle conduit à envisager, comme limite inférieure de l'indemnisation, précisément le maximum légal autorisé. Le système de l'administration tient compte au prestataire de tout ce que comporte la réglementation, en raison du renvoi final de l'article 37 ter aux règles de l'article 24.

Les arguments précités ne semblent pas de nature à motiver une révision des règles en vigueur. Inspirés uniquement du dessein d'obtenir le traitement le plus favorable pour les prestataires, ils méconnaissent délibérément les intérêts tout aussi légitimes du Trésor. Le régime de l'article 24 constitue un forfait qu'il est injuste de corriger, le cas échéant, au seul bénéfice d'une des parties en présence. La solution préconisée est imprévoyante également, ne tenant aucun compte des difficultés d'application susceptibles de naître des réclamations des intéressés, dont aucun, selon toute apparence, ne se contentera de l'octroi du « minimum » prévu.

Il est permis, au surplus, de se demander de quels dommages pourraient se prévaloir les intéressés ? Soutiendraient-t-ils que l'indemnisation calculée d'après la valeur vénale d'éléments dissociés, et laissant en dehors d'elle les capitaux non investis, est inférieure aux résultats d'exploitation produits par la réunion de tous ces éléments sous l'impulsion de l'exploitant ? C'est mettre en avant la question de la rémunération des éléments incorporels de l'actif qui sera examinée plus loin. Mais il est loisible, dès maintenant, de douter de la pertinence de l'argument précité, ne fût-ce qu'à considérer les efforts déployés par M. Oualid pour écarter la règle limitative de l'intérêt de l'article 24. Celle-ci semblait *a priori* ne devoir susciter aucune résistance. Si le dommage subi par l'exploitant peut-être arrêté exactement, c'est seulement dans sa limite supérieure, qui doit être aussi celle de l'indemnité : le montant du bénéfice habituellement réalisé par le prestataire. La thèse de M. Oualid tend à supprimer ce plafond ; elle est irrecevable parce qu'elle

aboutirait à améliorer la situation de l'intéressé par rapport à ce qu'elle était avant la dépossession. Il n'est pas sans intérêt, au surplus, de noter que cette conclusion ne devait pas être reprise par M. Gomy, Président de la Chambre nationale de l'hôtellerie, dans l'interprétation que ce dernier entendit faire prévaloir des dispositions du décret du 8 mars 1940[1].

§ 2. *L'interprétation du décret du 8 mars 1940 de la Chambre nationale de l'hôtellerie.*

Le professeur A. Mestre fut invité, à son tour, par la Chambre nationale de l'hôtellerie à dégager le sens des article 37 bis et 37 ter du décret. Ses conclusions, au terme d'une brève étude, furent les suivantes :

1° L'indemnité de réquisition des hôtels doit être basée sur les dispositions des articles 37 bis et 37 ter du décret de mars 1940 ;

2° Il en résulte que l'indemnité de privation de jouissance doit tenir compte, non seulement de la valeur locative de l'immeuble, mais encore de celle du mobilier.

Cette solution se justifie encore par des considérations de fait. Si les règles de détermination des indemnités s'écartent des principes ci-dessus énoncés, il est à craindre qu'elles ne dédommagent pas intégralement le préjudice subi.

Reprenant littéralement les arguments de texte et de fait de la consultation, M. Gomy reproche aux auteurs de l'instruction n° 10 d'avoir donné une interprétation erronée du décret. En réduisant l'indemnité de privation de jouissance à la valeur locative des éléments immobiliers et l'indemnité d'empêchement d'exploiter, spéciale aux éléments mobiliers, au bénéfice net des trois dernières années, l'instruction aurait « escamoté » l'indemnité de privation de jouissance mobilière due, à l'en croire, en tout état de cause.

Pour motiver sa protestation, M. Gomy fait encore état

1. Cf. circulaire « Armistice n° 11 » de la Chambre de l'hôtellerie française en date du 14 février 1941.

de considérations d'ordre pratique : en raison des limites dans lesquelles elle est enfermée, l'indemnité d'arrêt d'exploitation risque d'être très inférieure au préjudice réellement subi par les intéressés. Non plus que dans la seconde consultation de M. Oualid, cette objection n'est étayée d'aucun exemple concret ; elle a déjà été réfutée.

Deux griefs l'assortissent. Selon l'un, l'hôtelier qui a fait au cours des trois années ayant précédé la réquisition de gros amortissements, ayant réduit considérablement ou même annulé son bénéfice d'exploitation, voit diminuer dans la même proportion l'intérêt alloué au titre de l'empêchement d'exploiter alors que, pour une grande partie, cet amortissement représentait une part de bénéfices mise en réserve. D'après l'autre, l'hôtelier ayant fait, dans les années de prospérité, des amortissements suffisants pour être en mesure de n'affecter à ce poste, pendant les années ayant précédé l'occupation, que des sommes modestes se trouve pénalisé par la règle limitant l'amortissement alloué au montant de celui antérieurement pratiqué[1].

Pour remédier à l'injustice des solutions consacrées par l'instruction n° 10 et aux anomalies constatées dans son application, M. Gomy propose d'allouer :

1° En tout état de cause, une indemnité de privation de jouissance basée sur la valeur locative du mobilier ;

2° Eventuellement, dans la limite d'un bénéfice de comparaison, une indemnité d'arrêt d'exploitation.

Ce bénéfice de comparaison se déduit du bénéfice net après réincorporation dans ce dernier des sommes mises de côté à titre d'amortissement ou dépensées en frais d'entretien.

A. — Il est facile de se prononcer sur les critiques relatives à l'influence du montant des amortissements antérieurs sur le quantum des indemnités de réquisition.

1. Il faut noter que l'administration interprète, à cet égard, les textes réglementaires avec une libéralité certaine. C'est ainsi qu'aux prestataires n'ayant pas pratiqué d'amortissement, elle accorde néanmoins l'amortissement normal pour tenir compte de l'usure entraînée en tout état de cause par la réquisition. Toutefois, cette faveur n'étant accordée qu'aux hôteliers et aux garagistes, à l'exclusion des autres prestataires, la discussion qui va suivre n'est pas dénuée d'intérêt pratique.

a) Au regard d'une entreprise ayant consacré au cours des trois dernières années de grosses sommes au titre des amortissements, il ne peut être question de comprendre, à ce titre, dans l'indemnité de réquisition, des sommes destinées en réalité à constituer des réserves occultes. Il est juste, au contraire, de limiter l'amortissement au taux prévu par les Contributions directes (10 % pour les meubles) et d'allouer l'intérêt de l'indemnité d'empêchement d'exploiter, non dans la limite du bénéfice net, mais à concurrence du total : bénéfice net + amortissement réel — amortissement alloué.

Ces règles peuvent être schématisées en désignant par I la valeur de l'immeuble, M celle du mobilier, *a* l'amortissement, *i* l'intérêt à 4 %.

		i	*a* pratiqué	*a* normal	Bénéfice net
I	100.000	4.000	5.000	2.500	néant
M	200.000	8.000	40.000	20.000	Limite de l'intérêt
					45.000
			45.000	22.500	− 22.500
					= 22.500

L'indemnité ressortit : d'après l'instruction n° 10 à
22.500 frs + 4.000 frs = 26.500 frs ;
D'après le système Gomy à
22.500 frs + 4.000 frs + 8.000 frs = 34.500 frs.

b) Cas d'une entreprise ayant pratiqué d'abord des amortissements massifs et consacré seulement à ce poste, dans les trois dernières années, des sommes modestes.

L'entreprise est défavorisée du fait que le taux des amortissements pratiqués, volontairement réduit, servira néanmoins de plafond au taux des amortissements alloués. Il est vrai que, dans ce cas, la marge de bénéfice sera plus élevée, mais au titre de l'empêchement d'exploiter (4 %) l'intéressé recevra moins qu'au titre de l'amortissement (10 %) [1].

1. Cf. M. DUPUY, *Les réquisitions immobilières*, Sirey, 1941, p. 100, qui reprend à son compte les idées de M. GOMY.

Exemple :

		i	a pratiqué	a normal	Bénéfice net
I	100.000	4.000	1.250	2.500	
M	200.000	8.000	10.000	20.000	35.000

Avec la règlementation actuelle l'intéressé a droit à

4.000 frs + 11.250 frs + 8.000 frs = 23.250 frs.

S'il avait, de ce bénéfice de 35.000 frs, employé 22.500 frs à l'amortissement, il aurait touché :

4.000 frs + 22.500 frs + 8.000 frs = 34.250 frs.

Pourtant son bénéfice d'exploitation n'aurait pas été plus grand dans ce deuxième cas.

Les objections soulevées par M. Gomy à cet endroit peuvent donc être acceptées. L'anomalie serait, dès lors, évitée par l'adoption de la règle suivante : l'indemnité pour amortissement-type serait allouée dans la mesure où, ajoutée à l'intérêt de l'indemnité d'empêchement d'exploiter, elle ne dépasserait pas le montant d'un bénéfice de comparaison, déduit du bénéfice net, après réincorporation des amortissements réellement pratiqués. Moyennant cette limite, l'administration ne serait pas exposée à tenir compte, à des sociétés obérées, d'amortissements qu'elles n'auraient pas été en mesure d'effectuer sur le produit de leur exploitation.

Deux exemples peuvent illustrer ce procédé :

Exemple n° 1 :

		i	a pratiqué	a normal	Bénéfice
I	100.000	4.000	1.250	2.500	19.250
M	200.000	8.000	10.000	20.000	
					Bénéfice de comparaison
					30.500

Indemnité d'après la législation en vigueur :

4.000 frs + 11.250 frs + 8.000 frs = 23.250 frs.

Suivant le système proposé :

4.000 frs + (19.250 frs + 11.250 frs) = 34.500 frs, dont 22.500 frs au titre de l'amortissement et 8.000 frs au titre de l'intérêt.

Exemple n° 2 :

		i	a pratiqué	a normal	Bénéfice net
I	100.000	4.000	1.250	2.500	2.500
M	200.000	8.000	10.000	20.000	
					Bénéfice de comparaison
					13.750

Indemnité d'après la législation en vigueur :

4.000 frs + 11.250 frs + 2.500 frs = 17.750 frs.

Suivant le système proposé :

17.750 frs dont 13.750 frs basés sur un bénéfice de comparaison de : 11.250 frs + 2.500 frs.

La règle dégagée ci-dessus ne met donc pas, *a priori,* sur le même pied, les entreprises ayant consacré aux amortissements des sommes modestes, mais tient compte de leur « rentabilité ». Elle distingue suivant que les bénéfices réalisés par la société lui auraient permis ou non de consacrer des sommes supérieures à l'amortissement.

Il importe, en effet, davantage, pour évaluer les indemnités de réquisition et déterminer, notamment, les plafonds de l'intérêt et de l'amortissement, de prendre en considération les résultats de l'exploitation plutôt que la présentation des bilans ou, pour mieux dire, l'affectation donnée par l'exploitant au bénéfice par lui réalisé. Il peut être donné acte à M. Gomy et souhaité, en ce sens, une modification de la pratique administrative[1].

B. — Reste à envisager, la question une fois dégagée de l'examen préalable des griefs secondaires, le fonds du débat, l'accusation portée contre l'instruction n° 10 du chef de l'interprétation erronée des dispositions des articles 37 bis et 37 ter du décret du 8 mars 1940.

1. Semblable concession ne saurait être étendue, comme le demande M. Gomy, aux frais d'entretien, sans risquer de compliquer outre mesure les règlements. Il faudrait, en effet : 1° relever toutes les dépenses de l'espèce, généralement peu élevées, mais nombreuses dans la comptabilité quelquefois sommaire des entreprises ; 2° trouver un critérium permettant de les distinguer des dépenses occasionnées par le remplacement du petit matériel ; 3° chiffrer une somme type d'entretien normal acceptée par tous les intéressés.

Aux arguments de textes présentés par M. Gomy, il faut concéder que l'indemnité de privation de jouissance, ajoutée par l'article 37 ter à l'indemnité d'empêchement d'exploiter, est bien celle prévue par l'article précédent. Elle doit donc être basée sur la valeur des biens mobiliers, non moins que sur celle des biens immobiliers.

Toutefois, cette concession n'implique nullement adhésion entière aux conclusions de M. Gomy. L'article 37 *in fine* prévoit, en effet, que l'indemnité d'empêchement d'exploiter ne s'ajoute à l'indemnité de privation de jouissance qu'autant que le total ainsi obtenu n'est pas supérieur à l'indemnité allouée par le décret du 1er septembre 1939, au cas de prise de possession des exploitations. Cette indemnité, prévue par l'article 24 de la loi de 1938, modifié par le décret précité, se compose d'un intérêt et d'un amortissement calculés sur les éléments mobiliers et immobiliers de l'actif.

Cette équivalence peut se traduire dans l'équation suivante, i_j étant l'indemnité de privation de jouissance, i_{ex} celle d'empêchement d'exploiter :

$$i_j + i_{ex} \leq \underset{\text{article 24}}{\text{indemnité}}$$

Etant donné que l'indemnité de privation de jouissance sera le plus souvent (instruction n° 10) déterminée par analogie avec l'article 24, la formule devient :

$$(i + a)\, I + i_{ex} \leq (i + a)\, I + (i + a)\, M$$

Dans ces conditions, il est évident que l'indemnité d'empêchement d'exploiter ne peut être allouée *qu'aux lieu et place* de l'indemnité désignée par l'article 37 bis sous le nom de privation de jouissance mobilière, sans qu'il puisse être formulé de reproches, à cet égard, aux auteurs de l'instruction n° 10.

Elle est réduite, au surplus, selon le même article, au montant du bénéfice net réalisé par l'exploitation au cours des trois dernières années.

Ceci posé, il faut convenir que la rédaction des articles 37 bis et 37 ter, qui fournit inopportunément des arguments de

texte aux détracteurs du système de l'administration, n'est pas heureuse. Ce n'est pas, du reste, le seul étonnement réservé par l'étude des articles incriminés.

C. — La pratique a montré, en effet, qu'à l'égard des entreprises industrielles et commerciales, la valeur locative des immeubles [1] et des installations mobilières ne peut être calculée ni par la méthode directe ni par celle de comparaison, préconisées par l'article 37 bis. L'instruction n° 10 reconnaît également l'impossibilité fréquente, pour le prestataire, de déterminer le préjudice causé par la cessation de son exploitation. De telle sorte que, mis à part le cas des locaux à usage d'habitation, pour lesquels la valeur locative peut être effectivement arrêtée d'après les règles de l'article 37 bis, les textes envisagés ne sont susceptibles d'aucune application pratique.

Il est permis de se demander, dès lors, à quels mobiles ont obéi les rédacteurs du décret.

L'étude des travaux préparatoires [2] révèle une intention de construire le système général d'indemnisation, en matière de réquisitions immobilières, qui faisait défaut à la loi de 1938. La rédaction même des articles 37 bis et 37 ter est caractéristique à cet égard : l'un contenant des dispositions applicables en toute hypothèse, l'autre édictant des règles particulières aux exploitations industrielles et commerciales. Pour celles-ci, les auteurs du décret se trouvaient liés par les dispositions de l'article 24 de la loi de 1938 spéciales aux entreprises dont l'exploitation est poursuivie par l'Etat. Ils ne pouvaient envisager de faire un sort différent aux prestataires laissés à la tête de leur établissement, mais pareillement privés de leur instrument de travail. La difficulté fut résolue, du moins le crurent-ils, par l'adoption de l'alinéa 3 selon lequel l'article 37 ter ne pouvait avoir pour effet de porter la rémunération du prestataire au delà de celle allouée

1. Sauf dans le cas où ceux-ci sont pris à bail par l'exploitant.
2. Cf. : Rapport du 15 février 1940 sur les travaux de la Commission centrale de règlement des réquisitions relatifs à la réglementation applicable à l'occupation temporaire des immeubles pour les besoins de la Nation (Archives du service central des réquisitions).

par l'article 24. Aussi, pour conserver un sens aux règles de l'article 37 ter, fallut-il décompter, sous les appellations respectives d'indemnité de privation de jouissance et d'empêchement d'exploiter, l'intérêt et l'amortissement de l'article 24, d'une part, sur les éléments immobiliers, d'autre part, sur les éléments mobiliers.

Les effets de cette combinaison des régimes légaux valent d'être notés. La notion de privation de jouissance est dédoublée en deux acceptions, dont la première, la plus large, devient spéciale aux réquisitions de locaux d'habitation et la seconde, plus restreinte, s'applique désormais aux entreprises industrielles et commerciales : L'équivalent de la valeur locative mobilière, partie intégrante de l'indemnité de privation de jouissance de l'article 37 bis, devient, sous le régime de l'article 37 ter, l'indemnité d'empêchement d'exploiter.

Il serait déconcertant et fâcheux que les concepts juridiques pussent emprunter des terminologies variées au gré des esprits et des circonstances. Dans la réalité des choses, les notions de privation de jouissance et d'empêchement d'exploiter peuvent être précisées, théoriquement tout au moins, bien qu'en pratique elles ne soient pas susceptibles d'être chiffrées aisément.

Le double préjudice qu'elles impliquent était défini dans la seconde consultation de M. Oualid : La réquisition prive l'exploitant, non seulement de la jouissance des immeubles et du mobilier, mais de la disposition du capital d'exploitation constitué par les éléments précédents joints aux capitaux non investis et qui acquièrent, du fait de cette association, une productivité accrue. En ce sens, la Cour de cassation avait déjà prononcé que la réquisition d'un établissement commercial dépossède le prestataire, « non seulement des locaux et du mobilier requis, mais encore du fonds de commerce qu'il lui est naturellement impossible d'exploiter[1] ». Dès lors, la seule façon de tenir compte au prestataire du préjudice occasionné par l'arrêt d'exploitation

1. Cass. req., 31 janvier 1922, *Gaz. Pal.*, 1922, p. 384.

consisterait à lui allouer un intérêt sur la valeur de son fonds de commerce, et non un intérêt et un amortissement basés sur la valeur des installations mobilières, ce qui constitue une indemnité de privation de jouissance. Mais la rémunération des éléments incorporels des entreprises n'a jamais été admise par l'administration, et l'article 24 a pris soin de l'exclure. Quel préjudice les auteurs du décret entendaient-ils donc réparer par l'octroi d'une indemnité d'empêchement d'exploiter ?

Ces observations mesurent l'embarras dans lequel l'interprétation du système ainsi construit devait jeter les commentateurs des textes incriminés.

L'erreur des rédacteurs du décret a été de croire, qu'en dépit des règles précises de l'article 24, ils pouvaient dégager un système général abstrait d'indemnisation. Mieux eût fallu renoncer à ce dessein et prévoir des règles distinctes pour les locaux à usage d'habitation et les entreprises industrielles. Pour les premiers, les dispositions de l'article 37 bis pouvaient être conservées. Pour les secondes, il était tout indiqué de renvoyer aux prescriptions de l'article 24, ce qui eût détourné les prestataires ou leurs mandataires mal informés de faire, à propos des règlements des deux catégories d'immeubles, des comparaisons dépourvues de signification. Notamment, M. Gomy n'eût pas reproché à la réglementation d'allouer au propriétaire d'un château ou d'une villa de plaisance la valeur locative mobilière refusée à l'hôtelier. Il eût peut-être fait le partage entre la valeur locative remboursée au particulier (6 à 8 °/₀ de la valeur vénale) et la rémunération à 14 °/₀ (intérêt 4 °/₀, amortissement 10 °/₀) qui, sous quelque nom qu'on la désigne permettrait à l'hôtelier de louer les meubles, en conservant un reliquat d'exploitation[1]. Il en serait résulté un système d'indemnisation précis, d'une application pratique satisfaisante.

Sans doute, la distinction du préjudice subi par l'exploitant, en privation de jouissance et empêchement d'exploiter,

1. A l'hôtelier, locataire des meubles, l'administration accorde, en effet, un intérêt et un amortissement comme s'il était propriétaire du mobilier. Après remboursement de son bailleur, il reste à l'exploitant un reliquat pour le dédommager de l'arrêt du fonctionnement de son entreprise.

correspond à une idée exacte, mais il a été démontré que ces dernières notions n'étaient pas susceptibles d'être évaluées même approximativement. La jurisprudence s'est employée, pendant la guerre de 1914-1918, à dégager une valeur locative au prorata de l'intérêt produit, au taux légal, par un capital équivalent à la valeur vénale de l'entreprise : c'est là une pure convention. La vérité est que l'exploitation constitue un tout, un ensemble donnant lieu à un compte unique soldant les recettes et les dépenses de toutes natures. La productivité d'une entreprise, sa rentabilité, s'apprécient en un pourcentage obtenu en rapportant à la valeur de l'affaire le montant des bénéfices réalisés. L'indemnisation doit être calculée de façon identique.

Mais il ne peut être question de donner satisfaction sur ce point à M. Gomy proposant de baser la rémunération du prestataire sur les bénéfices qu'il réalisait habituellement. Ceux-ci sont essentiellement aléatoires ; rien ne prouve qu'ils se seraient maintenus si la réquisition n'avait pas interrompu l'exploitation. Au surplus, le prestataire ne doit être indemnisé qu'en raison de l'improductivité des capitaux investis dans l'exploitation requise. Ce préjudice sera entièrement compensé par l'allocation d'un intérêt fixe, calculé au taux moyen de capitaux sur le marché. Cette conception d'un intérêt *fixe*, substitué à un bénéfice théoriquement illimité, est celle du législateur de la guerre. Une application originale en fut faite dans le décret du 5 janvier 1939 sur les accords amiables. Les règlements des fournisseurs, sur la base d'une évaluation provisoire, étaient soumis à une retenue provisionnelle de 5 % pour garantir l'Etat contre les erreurs commises dans l'appréciation préalable du prix de revient des livraisons agréées, lequel faisait état d'une rémunération au taux légal du capital de l'affaire.

Ajouter à cette rémunération le total des frais d'exploitation et, le cas échéant, celui des dégrations remboursées par l'Etat, c'est retrouver le prix de revient de la prestation fournie. C'est établir, qu'il s'agisse de prestations mobilières ou immobilières, l'unité de doctrine de l'administration.

§ 3. *Portée et valeur des règles légales et administratives d'évaluation.*

1. La rigueur de l'article 24 de la loi de 1938.

Il faut noter, à cet endroit, que le législateur de 1938 a été plus heureux dans la rédaction de l'article 24 que dans celle de l'article 23. Celui-ci n'excluait formellement de l'indemnisation que le bénéfice né des circonstances de guerre. Lui est comparable l'article 37 ter disposant que pour l'évaluation de l'indemnité d'empêchement d'exploiter, il est fait abstraction des avantages qu'auraient procurés au prestataire les circonstances imputables à l'état de guerre. C'est un nouveau reproche mérité par celui-ci d'avoir imprudemment repris à son compte les termes de l'arrêt Erichsen. Le renvoi à l'article 24 devait heureusement éviter que les dispositions de l'article 37 ter — celles-ci n'auraient-elles pas exposé l'administration à tenir compte aux prestataires des bénéfices normaux d'exploitation? — ne reçoivent entièrement application.

Une autre observation s'impose. L'article 24 ne constitue qu'une application des principes consacrés en matière de réquisition par l'article 23 de la loi de 1938. Il n'est pas raisonnable de supposer qu'il apporte à ceux-ci la moindre dérogation. Il n'en consacre pas moins et avec une sévérité à souligner le système du prix de revient. Il est permis de voir dans cette constatation une preuve nouvelle de la théorie défendue au cours de cet ouvrage qu'il y a eu une véritable inadvertance du législateur à donner à l'article 23 sa forme actuelle, n'excluant pas absolument toute idée de bénéfice.

De l'article 24 et de sa rigueur, deux traits sont symptomatiques :

A. — L'interprétation restrictive de la disposition visant la majoration du taux de l'intérêt pour tenir compte des charges grevant l'exploitation ;

B. — Le refus de prendre en considération les éléments incorporels de l'actif.

A. — *Intérêt des charges grevant l'exploitation.*

Le caractère exceptionnel de cette mesure, son effet onéreux pour le Trésor et les garanties qu'il y avait lieu de prendre à son sujet ont fait l'objet de remarques [1] ; il convient d'y ajouter ce trait que la majoration affecte le montant et non le taux de l'intérêt. Il s'ensuit que le prestataire est obligé de faire face à ses charges en prélevant sur la part d'intérêt qui viendrait normalement rétribuer les capitaux lui appartenant [2]. C'est seulement faute de pouvoir entièrement désintéresser ses créanciers qu'une majoration d'intérêt lui est accordée pour parfaire le versement en question. Dans cette hypothèse, le prestataire voit ses propres capitaux demeurer improductifs. Cette restriction est la contre-partie de l'obligation pour l'Etat de supporter la charge des dettes de l'exploitant (intérêt et amortissement du capital) si lourde soit-elle.

Une solution diamétralement opposée consisterait à ramener d'office le taux des emprunts du prestataire au niveau de celui de l'article 24. Elle peut se prévaloir, dans une certaine mesure, de la faculté laissée à l'exploitant locataire d'opposer la réquisition à son bailleur pour n'être pas tenu envers lui au delà de l'indemnité qui lui est allouée. Elle n'a pas été adoptée pour ne pas étendre davantage l'incidence du droit de réquisition. Elle n'aurait d'ailleurs pas résolu entièrement le problème. Le montant de l'emprunt et la valeur de l'actif qu'il a servi à constituer ne sont pas deux sommes égales ; la première, qui conditionne la dette de l'hôtelier, est toujours supérieure à la seconde servant de base à l'intérêt alloué ; de telle sorte que l'hôtelier ne pourrait faire face à ses engagements si aucune majoration ne lui était accordée.

La dernière prescription, la plus stricte, de l'article 24

1. Cf. *supra*, p. 148.
2. C'est ainsi que l'hôtelier, dont l'exploitation d'une valeur de 100.000 frs, mise sur pied au moyen d'un emprunt de 50.000 frs souscrit à 7 %, ne reçoit qu'un intérêt de 4.000 frs sur lesquels il doit prélever 3.500 frs destinés à son prêteur. Ses capitaux personnels ne sont rétribués de la sorte qu'à raison de 1 %.

interdit de prendre en considération, dans le calcul de l'indemnité, la valeur des éléments incorporels.

B. — *L'exclusion des éléments incorporels de l'indemnisation.*

La règle peut surprendre à première vue. Les éléments incorporels font partie de l'exploitation au même titre que les éléments corporels. Ils sont appréciés en argent lors de la cession de l'entreprise. Bien plus, ils font souvent l'objet d'une acquisition séparée. Au cas où le propriétaire n'en a pas acquitté intégralement le prix au moment de la réquisition, il ne peut se dérober aux versements périodiques qui lui sont imposés (paiement des billets de fonds). Cependant, aucune majoration d'intérêt ne lui sera allouée en retour. Sur ce dernier point, même en admettant que les éléments incorporels n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de l'indemnité de réquisition, la solution adoptée ne paraît pas orthodoxe. Si une majoration d'intérêt est accordée, c'est pour mettre le prestataire en état de faire face à ses obligations. Le but visé ne sera pas atteint, si toutes les charges du prestataire ne sont pas prises en considération.

Le refus de l'admistration de placer sur le même pied les éléments incorporels et les éléments corporels fait état de deux considérations :

1° L'assimilation proposée des deux éléments aurait pour effet d'accroître encore les difficultés des règlements immobiliers. La valeur d'un fonds de commerce est sensible aux moindres variations de la conjoncture. Pour l'évaluer prudemment, il importe d'accueillir avec une extrême réserve les indications tirées d'une mutation antérieure, en raison des modifications survenues depuis lors dans l'activité économique du pays. De plus, cette valeur dépend, dans une certaine mesure, de l'action personnelle des dirigeants. Elle peut ne pas survivre en totalité ou en partie à leur changement. La réquisition peut également porter sur une entreprise encore exploitée par son fondateur ou restée dans la famille de celui-ci. En l'absence de mutations susceptibles

de fournir des indications sur la valeur des éléments incorporels, l'estimation de ceux-ci, par la méthode directe ou de comparaison, sera des plus délicates ;

2° Les éléments incorporels sont les facteurs de l'entreprise qui participent le plus de l'idée de spéculation. Leur valeur est fonction de l'activité économique en général comme de la productivité particulière de l'établissement considéré (situation privilégiée, organisation rationnelle...). Quel profit l'autorité requérante, qui bénéficie pleinement des installations matérielles, peut-elle retirer de ces différents éléments ? Au surplus, l'affectation d'un établissement industriel ou commercial à des besoins militaires se traduit communément par une transformation importante des conditions d'exploitation et, en ce qui concerne les hôtels, notamment, par une diminution sensible de la qualité des services rendus. Bref, la valeur des éléments incorporels n'entre donc le plus souvent que pour une faible part dans la valeur effective de la prestation.

Ainsi s'explique, malgré son apparente rigueur, le refus du législateur de faire état dans l'évaluation de l'indemnité des éléments précités. Aucun des arguments ci-dessus n'est, sans doute, à lui seul, de nature à justifier cette solution, mais leur ensemble — la théorie du faisceau de preuves est invoquée à l'occasion — ne laisse pas d'être assez pertinent.

Faut-il souhaiter voir apporter une modification sur ce point aux règles d'indemnisation ? Il est permis d'en douter. Il est en vain de poursuivre au delà d'une limite raisonnable le perfectionnement des institutions en vigueur. Il faut s'être penché longuement sur cette question, et avoir pesé minutieusement les intérêts divers en cause, pour apprécier à quel point, en dépit des simplications apportées par les règles actuelles, le problème des règlements immobiliers reste une œuvre de longue haleine qu'il importe de ne pas compliquer davantage. Pour porter, au surplus, sur un système d'indemnisation un jugement en connaissance de cause, il ne faut pas se borner à rechercher s'il est conforme aux données d'une analyse juridique rigoureuse. Il faut

encore apprécier si les solutions qu'il implique sont de nature à satisfaire les intérêts à défendre.

2. Le caractère satisfaisant des règles actuelles d'évaluation.

Les prescriptions règlementaires témoignent d'un souci d'équité incontestable et réalisent une indemnisation satisfaisante des prestataires.

Les taux admis par l'administration pour l'application de l'article 24 sont élevés puisqu'ils rémunèrent les éléments immobiliers sur la base de 6,5 % (amortissement 2,5 %, intérêt 4 %) et les installations mobilières à raison de 14 % (amortissement 10 %, intérêt 4 %)[1].

Par ailleurs, les progrès réalisés dans ce domaine par l'actuelle réglementation sur celle de la précédente guerre sont des plus importants. Qu'il suffise de rappeler :

1° L'allocation d'une indemnité de pré-réquisition compensatrice du préjudice subi par l'intéressé, en raison du délai écoulé entre le jour de la notification et celui de l'exécution d'un ordre de réquisition ;

2° La susbtitution au paiement d'une valeur locative, avec tout ce que cette notion comporte d'imprécision, du règlement d'un intérêt et d'un amortissement basés sur la valeur de l'exploitation ;

3° L'assimilation, en vue de l'évaluation de l'indemnité, d'une réquisition partielle ayant eu pour effet d'interrompre le fonctionnement de l'entreprise à la réquisition totale de l'établissement ;

4° Le paiement d'une indemnité complémentaire à raison du temps nécessaire à la remise en état ;

5° La majoration de l'intérêt pour tenir compte de la charge des dettes du prestataire.

Ce n'est pas que le système actuel n'encoure aucun reproche. Encore est-il que les critiques qu'il mérite, et que ne lui a pas ménagé ce travail, concernent la forme des textes plutôt que leur contenu. A qui douterait néan-

1. Le taux de 10 % constitue le minimum applicable en l'espèce ; il a été doublé par l'administration, pour certains établissements hôteliers particulièrement luxueux.

moins du caractère avantageux pour les prestataires des solutions adoptées, il suffirait, pour être édifié, de comparer les bilans des entreprises hôtelières avant et pendant leur réquisition. La progression sensible des résultats bénéficiaires obtenus témoigne suffisamment que le régime d'indemnisation n'a rien de spoliateur [1].

3. Le sort particulier fait aux hôteliers de Vichy.

A. — En dépit des améliorations apportées aux règles d'indemnisation, les hôteliers n'ont cessé d'entretenir les services liquidateurs de leurs doléances, lesquelles ont trouvé un écho dans l'administration.

Ce n'est pas remettre en question l'équité reconnue du régime du décret de mars 1940 que de déclarer fondées leurs prétentions. Depuis l'armistice, les prestations mobilières ont pratiquement cessé d'être fournies ; seules, les prestations immobilières ont continué d'être exigées, des hôteliers notamment, sans être également réparties entre les prestataires : hors de Vichy, l'occupation n'embrasse qu'une faible partie de la capacité hôtelière (10 à 15 %, 50 % cepen-

1. Dans le numéro du 20 décembre 1941 du *« Journal de la Bourse »*, le rédacteur d'une étude consacrée aux valeurs hôtelières souligne la progression des résultats bénéficiaires obtenus par les hôteliers, à la suite des réquisitions partielles ou totales de leurs établissements : « L'opinion boursière n'envisage pas sans un certain optimisme les résultats de cette adaptation momentanée aux circonstances (*l'auteur veut parler des réquisitions*)... » « Le régime de la réquisition, et surtout de la réquisition totale, comporte évidemment pour les exploitations cet incontestable avantage qu'elles sont assurées de réaliser pendant toute la durée de leur occupation un chiffre de recettes que rien auparavant ne pouvait garantir ».

Il n'est pas possible, il est vrai, de faire entièrement état des conclusions de l'article ; les établissements pris en considération sont en majorité réquisitionnés à l'usage des autorités allemandes, et, comme tels, relèvent d'un régime spécial d'indemnisation. Néanmoins les observations faites à propos de la situation créée aux hôtels de la zone occupée par la réquisition restent valables, dans leur ensemble, pour ceux de la zone libre. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter dans le *« Temps Financier »*, du 12 octobre 1942, les résultats de la Société des grands Hôtels de Vichy, avant et pendant la réquisition.

Exercice 1940	Provisions diverses..	1.541.751	Exercice 1941		3.257.000
	Amortissements	1.140.098			322.537
	Bénéfice net	1.513.701			1.024.329
		4.195.550			4.603.866

comparer avec :

Ex. 1937	Amortissement. néant		Ex. 1938	Amortiss[t] 1.471.342	Ex. 1939	1.011.464
	Perte d'exercice 13.714			Bénéf. net 644.214		378.995
	13.714			2.115.556		1.390.459

dant à Clermont-Ferrand) laissant un secteur important ouvert à l'exploitation commerciale ; à Vichy, au contraire, la réquisition totale est la règle, l'occupation partielle, l'exception ; de telle sorte que les hôteliers demeurent les seuls justiciables de la législation de 1938. Loi de sacrifice, cette dernière n'est supportable qu'à condition d'atteindre le plus grand nombre de citoyens. Réduite à s'exercer sur une faible minorité, elle paraît opprimer. La prolongation de l'état de guerre, la hausse générale des prix en résultant, emportent dépréciation des indemnités basées sur des données (valeurs vénales et locatives) antérieures à la guerre.

Rien d'étonnant, dès lors, que l'administration ait admis le principe d'une amélioration du sort des hôteliers.

Ces derniers se bornèrent, du reste, à solliciter des modifications de détail de la pratique administrative : application du taux d'amortissement de 10 % à l'ensemble du mobilier utilisé ou non et abrogation de la règle limitative de l'intérêt de l'article 37 ter.

Ces propositions ne furent pas retenues.

La première, illogique au premier chef, aurait favorisé les hôteliers dont le mobilier mis en réserve aurait été retrouvé intact en fin d'occupation par rapport aux exploitants contraints de remplacer un matériel soumis à une usure souvent anormale, les prestataires des deux catégories étant placés sur un pied d'égalité touchant l'indemnité de réquisition.

La seconde est davantage fondée : les réquisitions se prolongeant, la période de référence choisie pour limiter l'indemnité (exercices 1936-1938) s'impose de moins en moins, devient arbitraire, en raison de son éloignement et du revirement actuel de la conjoncture économique. Adhérer à cette proposition aurait nécessité, toutefois, une modification des articles 24 et 37 ter de la loi du 11 juillet 1938 et du décret du 8 mars 1940 et ouvert une brèche dans un système ayant fait ses preuves.

Une autre solution fut adoptée : tout en affirmant son attachement à la doctrine du prix de revient, l'administration

résolut d'en faire une application plus libérale. L'occasion lui en était offerte : depuis deux ans déjà les réquisitions partielles d'établissements hôteliers étaient réglées par le truchement de barèmes obtenus en ne conservant des tarifs commerciaux homologués que la part correspondant aux frais généraux. Telle notion du prix de revient était déjà assez souple pour englober des éléments (intérêts des emprunts, remboursements échelonnés du prix d'achat du fonds de commerce) non pris en considération dans la fixation des indemnités, d'après la méthode directe de l'article 24 de la loi de 1938. De plus, les tarifs avaient été fixés, compte tenu d'une marge bénéficiaire convenable. D'où l'idée de les utiliser pour régler les occupations totales d'hôtels, moyennant un abattement pour tenir compte des frais d'exploitation payés par l'Etat en cette hypothèse, alors qu'ils restent à la charge des exploitants partiellement requis.

Ce mode de règlement, substituant à une évaluation laborieuse et délicate un simple calcul après lecture d'un barème, est expéditif. Il a été accepté par les hôteliers et a reçu application à dater du 1er janvier 1942. Il faut répéter, à son sujet, qu'il s'agit en vérité d'un cas d'espèce et non d'une modification de la loi de 1938 qui n'est pas en cause et dont les dispositions, dès lors qu'elles s'appliquent à tous, peuvent être supportées sans défaillance.

B. — Le sort ainsi fait aux hôteliers supporte-t-il la comparaison avec celui réservé aux prestataires pour le logement des troupes allemandes en zone occupée ? La traduction d'une instruction allemande du 1er octobre 1941, relative au paiement par l'Etat français des indemnités de logement et de cantonnement de l'armée d'occupation, a été adressée le 25 mars 1942 aux préfets de la zone occupée[1]. Elle contient en trois chapitres (A. Occupation de locaux privés ; B. Exploitations hôtelières, auberges, maisons meublées ; C. Fabriques, entrepôts, théâtres, cinémas) un assez grand nombre de dispositions, s'agissant moins de principes direc-

1. Sous le timbre du ministère des Finances, Direction du Trésor, Service des réquisitions allemandes, n° 98 R. A.

teurs que de prescriptions de détail d'application immédiate.

Y est mentionné, toutefois, entre autres dispositions générales, que « l'indemnité doit couvrir au moins les frais du prestataire ou de l'usager et lui laisser un bénéfice *modeste* ; que s'il est prouvé qu'elle n'y atteint pas les débours justifiés ainsi qu'un bénéfice approprié sont à payer ». Les indications suivantes sont apportées, touchant ce bénéfice modeste, dans une annexe B portant commentaires de l'administration française approuvés par le Commandement allemand : Pour le déterminer, il faut établir la moyenne des bénéfices nets des exercices clos en 1937 et 1938 retenus par l'administration des Contributions directes, et y ajouter le revenu foncier des immeubles requis dont l'exploitant est propriétaire.

Le droit allemand ne diffère donc pas sensiblement de la législation française, laquelle admet aussi un bénéfice modeste limité à la rémunération des capitaux et à la rétribution du travail du prestataire. Il n'en pouvait être autrement, s'agissant dans les deux pays d'une législation de guerre qui, sans brimer les intérêts particuliers, doit leur assigner d'étroites limites.

Il s'en faut cependant que le sort des prestataires soit le même de part et d'autre de la ligne de démarcation. Des principes analogues il est fait, en vérité, des applications différentes. La rémunération des capitaux, fixée à 4 % dans le droit interne, atteint quelquefois 6 % dans les instructions allemandes. Le premier taux s'applique aux éléments corporels, le second, au capital investi, déterminé par lecture du bilan, augmenté, le cas échéant, des réserves, réévalué s'il s'agit d'entreprises anciennes dans lesquelles il figure encore en francs-or dans la comptabilité. Pareille largeur de vue transparaît dans le mode de calcul de l'indemnisation quand le prestataire fait la preuve que l'application des barèmes prévus (hôtels, auberges...) ne compense pas son préjudice. Il est alloué, en effet, dans cette hypothèse :

Un intérêt de 4 % sur les capitaux engagés y compris les réserves ;

Les charges d'intérêt des dettes afférentes aux éléments

d'actif requis, poste très différent de la *majoration d'intérêt* pour dettes du droit français ;

Le remboursement des frais d'entretien normal ;

L'amortissement à 10 % du matériel évalué à sa valeur « en place » et non à sa valeur marchande ;

Les impôts et les frais d'exploitation ;

La rémunération du travail du prestataire.

Ce mode de règlement, dans son essence comparable à celui du droit français, sera rarement sollicité. L'application de barèmes très favorables prévue pour les réquisitions totales ou partielles lui sera préférée sans hésitation par les prestataires. Ces tarifs reflètent, sans contredit, le souci de ménager l'industrie hôtelière pour les avantages qu'elle procure à l'économie nationale. La situation financière française ne permet pas, malheureusement, de suivre entièrement cet exemple.

Section V

La Jurisprudence et les règlements immobiliers

C'est un dernier aspect des choses à rapporter, au détriment ou à l'appui des vues et des documents ci-dessus.

Les tribunaux n'ont eu à connaître que des litiges survenus à propos des exploitations industrielles et commerciales, les occupations de locaux à usage d'habitation n'ayant donné lieu à aucune contestation importante. Les décisions intervenues déclarèrent en premier lieu que, pour apprécier la valeur locative d'un hôtel, « on ne saurait en distraire le matériel et les meubles, pour ne garder que le bâtiment avec ses murs et sa toiture, que meubles et immeuble forment un tout qu'on ne saurait séparer ». Juste solution qui, à bon droit, faisait grief à l'autorité requérante, ayant utilisé une partie du mobilier, de limiter l'indemnité au remboursement du loyer de l'immeuble [1].

1. Sans lui tenir compte, par ailleurs, des améliorations apportées par ses soins aux locaux réquisitionnés, Trib. c. Toul, 26 février 1919, *Gaz. Pal.*, 1920.1, p. 82 ; — Nancy, 25 octobre 1919, *Pothier*, *Gaz. Pal.*, *ibid.*

Les solutions actuelles échappent à cette critique et assimilent la réquisition partielle d'une entreprise ayant provoqué l'arrêt de fonctionnement de celle-ci à une réquisition totale.

D'autres décisions ont déclaré expressément que la réquisition d'un établissement industriel et commercial « dépossédant le prestataire, non seulement des locaux et du mobilier requis, mais encore du fonds de commerce qu'il lui est impossible d'exploiter..., entraîne, de ce dernier chef, une privation et un préjudice qui doivent entrer dans le calcul de l'indemnité »[1].

Sur les bases d'évaluation de cette dernière, les décisions de l'époque considérée fournissent les indications suivantes :

A. — La valeur locative de l'entreprise considérée dans son ensemble doit être « en rapport avec les produits de l'exploitation, sans tenir compte au prestataire du bénéfice de celui-ci »[2]. « Il ne s'agit pas de tenir compte du prix des loyers en temps de guerre que pourraient influencer des causes anormales de hausse, mais du taux normal, à Toul, plusieurs années avant la mobilisation..., faute de pouvoir soutenir que ces prix étaient factices par suite de manœuvres ou de spéculation... »[2]. L'article 37 bis du décret de 1938, d'après lequel la valeur locative des locaux est déterminée, d'après tous moyens, dans la limite des prix des baux constatés dans les cinq années ayant précédé la mobilisation, conduit à un résultat comparable.

B. — Le préjudice résultant spécialement de l'arrêt de l'exploitation et correspondant à la notion d'empêchement d'exploiter de l'article 37 ter du décret doit être apprécié « en modérant dans la mesure qu'a comportée l'état de guerre les bénéfices que la dite Société retirait du local »[3].

Une autre décision réalise une solution analogue et déclare « que la valeur de la chose réquisitionnée peut comprendre,

1. Cass. req., 31 janvier 1922, *Société du Pré aux Clercs*, Archives Direction Intendance.
2. Trib. c. Toul, 26 février 1919, précité.
3. Lyon, 29 juillet 1919, *Société Pré aux Clercs*, Archives Direction Intendance.

non seulement celle des locaux et du mobilier réquisitionné, mais encore les intérêts des sommes déboursées par le prestataire pour l'achat et l'exploitation de son établissement (*i. e. de son fonds de commerce*) dans la mesure où il est établi que, sans la réquisition, le prestataire aurait touché, par suite de son exploitation commerciale, l'intérêt de ces sommes par lui déboursées »[1]. Ces deux décisions procèdent d'une idée commune : l'indemnité de réquisition n'est pas l'équivalent du bénéfice habituellement réalisé par les intéressés. Elle est seulement la contre-partie du préjudice subi. Pour l'évaluer les premiers juges modèrent les résultats de l'exploitation en temps de paix, rejoignant ainsi le point de vue du service de Santé exprimé dans la circulaire du 12 juillet 1915 précitée. Les seconds préfèrent accorder aux intéressés un intérêt sur la valeur des éléments de l'exploitation, étant démontré que la réquisition a empêché l'entreprise de réaliser un chiffre de bénéfices au moins égal.

Etant donné qu'en règle générale la guerre stimule plus qu'elle ne ralentit l'activité des entreprises, des industrielles tout au moins, la première formule ne paraît pas adaptée à la réalité. La seconde encourt, pour sa part, le reproche de se baser sur les résultats anormaux que la jurisprudence de l'époque, s'exprimant en l'arrêt Erichsen, a pris soin d'écarter. C'est pourquoi la préférence doit demeurer au système actuel d'indemnisation qui fait choix, comme période de référence, des résultats antérieurs à la mobilisation. Il présente par ailleurs l'avantage, qui manque aux deux autres, d'une grande simplicité d'application.

C. — A la valeur locative ainsi précisée de l'entreprise doivent s'ajouter : « le remboursement de tous *frais* demeurés à la charge du prestataire et déboursés par lui sans profit pour l'exploitation normale de l'établissement et pendant la période de réquisition ».

A ce titre, une décision de la Chambre des requêtes prescrit à l'administration de comprendre dans l'indemnité, l'in-

1. Trib. Seine, 1er juin 1922, *Bal Bullier*, Archives Direction Intendance.

térêt des *dettes obligataires* d'une usine réquisitionnée[1]. Les règles actuelles du remboursement au prestataire des frais d'exploitation et de la majoration de l'intérêt, pour tenir compte des charges des dettes des entreprises, appliquent ce principe dans une certaine mesure.

Mais, contrairement à l'opinion des mêmes juges dans une espèce analogue[2], l'indemnité de réquisition ne doit faire état des dettes du prestataire que dans la mesure où ce dernier pouvait y faire face à l'aide des produits de son exploitation. Cette solution s'impose, à peine de laisser la réquisition devenir, en dépit des principes, l'occasion d'un enrichissement pour le prestataire.

La nécessité, enfin, d'allouer aux intéressés une indemnité complémentaire pendant *la période de remise en état* a été reconnue à plusieurs reprises[3].

En résumé, tous les aspects du préjudice causé aux intéressés par la réquisition des établissements industriels et commerciaux avaient été dégagés ; la jurisprudence, s'y appliquant, avait complété heureusement, sur ce point, l'œuvre un peu schématique et empreinte d'une certaine rigueur réalisée par les instructions ministérielles. Elle avait, pour autant, ouvert la voie au législateur de 1938. Il convenait de n'en pas moins attendre des juges civils, défenseurs traditionnels des patrimoines privés. Cependant, le souci constant et jaloux de protéger les intérêts particuliers confiés à leur garde, a conduit parfois les tribunaux à négliger ceux, non moins légitimes, de l'Etat et à faire une analyse incomplète et inexacte du droit de réquisition.

D'où, en matière de prestations mobilières, le grand nombre de décisions validant la thèse de la valeur commerciale, et surtout la tendance, qui a trouvé son épanouissement dans

1. Cass. req., 6 janvier 1919, *Gaz. Pal.*, 1918-1919, p. 587.
2. Cass. req., 6 décembre 1922, *Gaz. Pal.*, 1923.1, p. 96. Cette décision trop sommairement motivée, confirme l'arrêt contre lequel s'était pourvu l'administration, motif pris de ce « que l'article 2 de la loi de 1877 n'ayant prévu aucun mode légal d'évaluation, et la réquisition ayant empêché le prestataire de faire usage du matériel acquis à l'aide d'emprunts, les juges ont pu valablement prendre en considération les intérêts des sommes dont il s'agit ».
3. Trib. c. Bordeaux, 5 juin 1916, *Gaz. Pal.*, 1916-17, p. 253, dont le jugement a été réformé sur ce point par Bordeaux, 28 mars 1917, *Gaz. Pal., ibid.*, p. 593 ; — Trib. c. Seine, 1er juin 1922, précité.

l'arrêt du 16 janvier 1916 de la cour de Rennes, à voir dans la réquisition un acte hybride participant d'un principe d'autorité quant à son exercice et du droit commun quant à ses conséquences pécuniaires.

D'où aussi, en matière immobilière, la volonté de n'omettre aucun chef d'indemnisation, notamment la rémunération des éléments incorporels de l'actif, sans examiner s'ils correspondent à un préjudice réellement subi par les intéressés, en d'autres termes, sans vérifier si les résultats antérieurs des exploitations réquisitionnées leur assuraient des recettes correspondantes [1].

L'administration s'est fixée, au contraire, à refuser de tenir compte des éléments incorporels.

Si, hypothèse improbable, un changement devait advenir, l'indemnité allouée ne devrait être payée que dans la mesure où, ajoutée à l'intérêt calculé sur les éléments corporels, elle ne dépasserait pas le montant des bénéfices des trois dernières années. Il importe, à cet égard, de souligner une dernière fois, et que l'indemnité de réquisition ne peut consister qu'en un intérêt fixe calculé sur le montant de la valeur de l'actif requis ; et qu'il serait choquant de voir cette rémunération dépasser le bénéfice réalisé par les intéressés ; et que, faute de pouvoir déterminer les recettes qu'auraient obtenues les exploitants sans la réquisition, il est nécessaire de se reporter aux résultats antérieurs à la dépossession.

Aussi bien n'est-il point de raison de songer à l'abrogation de la règle de la limitation de l'article 37 ter. Il est juste, au contraire, de subordonner, à son maintien, l'accord éventuel de tous avantages nouveaux aux prestataires, si tant est que les particuliers puissent en espérer d'une révision prochaine de la législation.

1. Notamment, Cass. req., 6 décembre 1922, précité.

CONCLUSION

L'objet de cet ouvrage a été de montrer comment le législateur, loin de consacrer un régime de spoliation, a construit un système d'indemnisation en rapport avec la nature juridique de la réquisition, et comment aussi ce système, celui du prix de revient, a été interprété libéralement par la pratique administrative de n'exclure de l'indemnité que le profit pur et non l'intégralité du bénéfice. Il n'est donc pas possible de ratifier sur ce point le jugement populaire porté sur la réquisition. La procédure de règlement, avec ses formalités multiples dictées par le souci de protéger le prestataire ou imposées par la nature même de l'institution, est responsable du sentiment de défaveur attaché à la réquisition bien plus que le mode d'évaluation des prestations.

Y-a-t-il lieu, néanmoins, de prévoir une évolution des règles actuelles ? Le problème de la rémunération en matière de réquisition dépend de l'importance et de la hiérarchie assignées aux intérêts des parties en présence : prestataires et pouvoirs publics. Ces deux facteurs varient avec les époques mais il n'est pas douteux qu'à leur égard la période actuelle ne marque sur la précédente un revirement certain.

Aux excès passés succède un reclassement des valeurs. La restauration de l'autorité de l'Etat marche de pair avec la subordination des intérêts privés à l'intérêt public trop longtemps méconnu. L'individu a cessé de constituer la raison d'être et le pivot de tout le système social et politique sinon économique. Des entités ou des personnes morales, hier condamnées ou dédaignées, ont refusé de disparaître et s'imposent, plus fortes que jamais : Famille, Cor-

poration, Province, Etat, ce dernier tendant à se confondre — enfin ! — avec la notion de Patrie.

La restauration d'un Etat fort, sinon puissant, s'impose, est en voie de réalisation, mais ne peut s'édifier que sur les sacrifices consentis par les intérêts privés. Les dommages de guerre laissés, à de rares exceptions près, à la charge des sinistrés en témoignent éloquemment.

L'heure n'est donc pas venue pour les prestataires de réclamer une nouvelle amélioration du sort qui leur est fait. Aux précédents oseront-ils demander de prendre en charge le bénéfice qu'ils veulent inclure dans l'indemnité de réquisition ? Le mot du Procureur général Sarrut dans l'affaire Erichsen est plus vrai que jamais : « Enfin, et surtout, recevoir la valeur réelle et par celà même être à l'abri de la perte, c'est jouir d'une faveur, d'une sorte de privilège en temps de guerre ».

Les événements actuels reportent à l'époque des lendemains de la guerre de 1870 avec plus d'amertune et de détresse encore. Une observation, de même sens, du doyen Larnaude qui se place, elle aussi, à une date critique de notre passé, l'année 1917, est à retenir, en conclusion : « C'est aux hommes de haute raison, aux patriotes clairvoyants, à ceux qui essaient d'entrevoir ce que sera demain que je fais appel. Je sais qu'ils seront avec moi quand je dirai qu'à l'heure où tant de sang coule, où tant de familles sont en deuil, où les destins de la France sont en jeu, il ne sied peut être pas de revendiquer avec trop d'âpreté les droits de la propriété. » « ...La créance des prestataires est payée depuis longtemps ou sera payée demain. Mais quand donc luira pour le malheureux habitant du Nord et de l'Est le jour de la réparation qu'on lui promet intégrale ? ».

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 31 juillet 1942.
Le Président de thèse :
Joseph DELPECH.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 31 juillet 1942.
Le Doyen de la Faculté :
Joseph DELPECH.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 31 juillet 1942.
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
A. TERRACHER.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION 5

CHAPITRE I

DE LA NOTION DE RÉQUISITION

SECTION I. — Définition et nature juridique de la réquisition. 11

§ 1. *Définition* 11

§ 2. *Nature juridique de la réquisition* 12

I. La thèse de la réquisition-protée 12

II. La réquisition, opération de puissance publique 14

III. La réquisition et l'Ecole du Service public 15

SECTION II. — Le transfert de la propriété dans la réquisition 17

§ 1. *Date de réalisation du transfert* 17

§ 2. *Les mesures de blocage* 21

SECTION III. — La réquisition et les institutions voisines ... 23

§ 1. *Les destructions* 23

§ 2. *La remise des armes aux autorités administratives* 24

§ 3. *Les récupérations effectuées par l'autorité militaire* 27

§ 4. *L'utilisation d'objets et d'effets personnels pour les besoins du service* 30

§ 5. *L'emploi aux armées des voitures personnelles des militaires* 31

§ 6. *L'utilisation des voitures jointes à un convoi* 33

§ 7. *L'utilisation des voitures « abandonnées » ou réquisitionnées irrégulièrement* 34

SECTION IV. — Des réquisitions irrégulières 35

CHAPITRE II

DE LA FIXATION PRÉALABLE DES INDEMNITÉS DE RÉQUISITION

Pages

SECTION I. — Du choix d'un système d'évaluation 37

SECTION II. — Les procédures de fixation préalable de l'indemnité 40

§ 1. *Tarifs réglementaires : Logement et cantonnement des corps de troupe et services* 41

§ 2. *Les barèmes ministériels* 42

I. Les réquisitions d'animaux (chevaux, mulets) et de voitures hippomobiles 42

II. Les réquisitions de véhicules automobiles 44

III. Les réquisitions d'aéronefs 45

IV. De la force obligatoire des barèmes 45

§ 3. *Les barèmes établis par les commissions d'évaluation* 53

§ 4. *Taxation et limitation des prix en temps de guerre* 54

CHAPITRE III

LES PRINCIPES ET LES POSITIONS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DIRECTE DES INDEMNITÉS DE RÉQUISITION

SECTION I. — De l'interprétation doctrinale de l'article 2 de la loi de 1877 59

§ 1. *L'article 2, siège de la matière* 59

§ 2. *La méthode déductive appliquée à l'article 2* 61

SECTION II. — La méthode de comparaison ou des analogies appliquée à la réquisition 63

I. L'assimilation de la réquisition à l'expropriation pour cause d'utilité publique (thèse de H. Berthélemy) 64

§ 1. *La comparaison des deux institutions* 64

§ 2. *La thèse de la valeur de remplacement* 72

§ 3. *La thèse de la valeur commerciale* 72

II. La réquisition [illegible] 79

III. La réquisition institution « sui generis » (Larnaude) 85

IV. La valeur normale de taxation (M. Hauriou) 89

Pages

SECTION III. — De la position de l'administration 91

I. L'administration aux prises avec la réalité 91
II. La pratique par l'administration du prix de revient en butte aux critiques 94

§ 1. *Les critiques de principe* 94
§ 2. *Les critiques d'application : commissions et évaluation des indemnités* 96

1. Le prix de revient des produits agricoles 97
2. Le prix de revient en matière industrielle et commerciale 98

CHAPITRE IV

LA JURISPRUDENCE ET LA THÉORIE DU PRIX DE REVIENT

SECTION I. — Les décisions des années 1916 et 1917 101

§ 1. *La nature juridique du droit de réquisition* 102
§ 2. *Les théories relatives à l'indemnisation* 103

1. La thèse de la valeur commerciale 103
2. La thèse du prix de revient 104

§ 3. *Les avis des commissions d'évaluation* 107

SECTION II. — L'arrêt Erichsen, Rothe & Cie du 6 mars 1917 . 108

SECTION III. — Les décisions postérieures a l'arrêt Erichsen. 117

SECTION IV. — Des solutions de la jurisprudence aux dispositions de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre 123

CHAPITRE V

LES RÉQUISITIONS IMMOBILIÈRES

SECTION I. — Dispositions générales 131

SECTION II. — Les solutions du passé 134

§ 1. *Les insuffisances de la loi de 1877 et la guerre de 1914-1918* 134
§ 2. *La réglementation des années 1914 à 1918* 135

Pages

SECTION III. — Les solutions actuelles 139

§ 1. *La loi du 11 juillet 1938* 139
§ 2. *Le décret du 8 mars 1940* 141
§ 3. *Les instructions ministérielles du 5 septembre 1940* 143

1. Instruction générale n° 9 sur les réquisitions 143
2. Instruction générale n° 10 sur les réquisitions 145
3. Instruction générale n° 11 sur les réquisitions 150

SECTION IV. — Exposé et critique du système actuel d'indemnisation en matière d'établissements industriels et commerciaux 156

§ 1. *Les consultations de M. William Oualid* 156
§ 2. *L'interprétation du décret du 8 mars 1940 de la Chambre nationale de l'hôtellerie* 167
§ 3. *Portée et valeur des règles légales et administratives d'évaluation* 177

1. La rigueur de l'article 24 de la loi de 1938 177
2. Le caractère satisfaisant des règles actuelles d'évaluation 181
3. Le sort particulier fait aux hôteliers de Vichy ... 182

SECTION V. — La jurisprudence et les règlements immobiliers 186

CONCLUSION 191

Imp. Buscoz, Les Echelles (Savoie)